



UNIVERSITÀ DI PISA

Dottorato di ricerca in
SCIENZE GIURIDICHE

Programma
GIUSTIZIA COSTITUZIONALE E DIRITTI FONDAMENTALI

PRESIDENTE: Prof. Roberto Romboli

CICLO XVI

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica
nella forma di governo
e nei rapporti tra livelli istituzionali di governo

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/08

Dottorando

Dott. *Giuseppe Mobilio*

Tutor

Prof. *Paolo Caretti*

Anni 2011/2013

«Si deve riconoscere che questi poveri Stati contemporanei fanno tutto quello che possono; stanno facendo tutti gli esperimenti, tentando tutte le vie per venire a capo del formidabile problema che hanno avuto la mirabile ambizione di proporsi».

«Tutto il punto sta qui: è possibile che il problema della vita dell'individuo sia risolto da altri che non sia l'individuo stesso?»

G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, 1966, 25, 29.

INDICE

INTRODUZIONE	»	1
--------------------	---	---

CAPITOLO I

PREMESSE PER COLLOCARE IL CIPE NEL SISTEMA COSTITUZIONALE: LA PROSPETTIVA DELL'INDIRIZZO POLITICO

1.	Forma di governo e indirizzo politico	»	5
2.	L'indirizzo politico nella prima riflessione costituzionalistica	»	8
3.	L'impatto della Costituzione repubblicana sulla nozione di indirizzo politico: fra teorie "normative"	»	19
4.	(segue) e teorie "esistenziali"	»	36
5.	Le potenzialità della nozione di indirizzo politico a fini euristici: il "circuito" dell'indirizzo politico	»	42
6.	Ascesa e declino della nozione di "alta amministrazione"	»	52
7.	(segue) la tensione tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo	»	57

CAPITOLO II

IL CIPE NELLA FORMA DI GOVERNO

1.	La problematica degli organi "non necessari" del Governo	»	67
2.	Le categorie tradizionali di classificazione dei Comitati interministeriali	»	71
3.	I Comitati interministeriali e gli organi necessari del Governo, alla luce dell'incertezza degli equilibri endogovernativi	»	75
3.1.	I Comitati interministeriali ed il Consiglio dei Ministri	»	81
3.2.	I Comitati interministeriali ed il Presidente del Consiglio	»	96
3.3.	I Comitati interministeriali ed i Ministri	»	109
4.	Il rapporto fra Comitati interministeriali e Parlamento, nella prospettiva della responsabilità politica	»	117

CAPITOLO III

IL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E LA SUA EVOLUZIONE

1.	Premessa	»	131
----	----------------	---	-----

2.	Le principali esperienze di Comitati interministeriali prima dell'istituzione del CIPE	»	132
3.	La prima fase: l'istituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica	»	138
4.	La seconda fase: gli anni '70 ed il ritorno alle politiche settoriali	»	154
5.	La terza fase: gli anni '80, verso una nuova riforma nel sistema dei Comitati	»	162
6.	La quarta fase: il punto di arrivo delle riforme negli anni '90	»	167
7.	L'attuale assetto dell'organizzazione interna del CIPE	»	173
8.	L'attuale assetto del procedimento decisionale del CIPE	»	175

CAPITOLO IV

IL COMPLESSO DELLE FUNZIONI E DELLE COMPETENZE ATTUALMENTE ESERCITATE DAL CIPE

1.	Premessa	»	185
2.	Gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio	»	188
3.	Dall'intervento nel Mezzogiorno all'intervento nelle aree depresse del Paese	»	193
4.	La programmazione negoziata	»	205
5.	La programmazione dei fondi europei a finalità strutturale	»	222
6.	Il Fondo per le aree sottoutilizzate	»	240
7.	La società Sviluppo Italia	»	257
8.	Il sostegno alle imprese	»	263
9.	Le politiche a favore del lavoro e della formazione	»	269
10.	Il commercio con l'estero	»	270
11.	La cooperazione allo sviluppo	»	278
12.	Il Programma infrastrutture strategiche	»	280
13.	Le tariffe ed i servizi di pubblica utilità	»	299
14.	Ulteriori competenze riguardanti le opere pubbliche	»	324
15.	La sanità	»	329
16.	L'agricoltura, la pesca e l'industria	»	339
17.	La montagna	»	348
18.	L'ambiente	»	349
19.	La ricerca	»	354
20.	I servizi statistici	»	357

CAPITOLO V

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1.	Il "multipolarismo" all'interno del CIPE	»	361
2.	Il CIPE e la responsabilità politica	»	366

3.	L'alternatività tra CIPE e Consiglio dei Ministri	»	367
4.	Il CIPE in rapporto con le Regioni	»	371
5.	Il CIPE in rapporto con l'Unione europea	»	374
6.	La crisi della concezione tradizione di indirizzo politico e del corrispondente circuito di riferimento	»	376
7.	Il ruolo del CIPE nel policentrismo del Governo	»	382
BIBLIOGRAFIA			» 387

Introduzione

Nel corso degli ultimi anni le incisive dinamiche evolutive che hanno interessato lo spazio costituzionale europeo, l'assetto del regionalismo, e, conseguentemente, l'intera nostra forma di governo, hanno indotto gli studiosi a sottoporre a serio ripensamento il ruolo di numerosi organi che, al giorno d'oggi, si collocano nell'ordinamento in termini fortemente differenti rispetto a quanto avveniva nello scorso ventennio. All'opposto, in un'apparente stabilità, vi sono alcune istituzioni che sembrano essere passate indenni dagli ultimi rivolgimenti, per continuare ad operare entro una cornice teorica e normativa che, specie sul piano costituzionale, sembra non essere affatto mutata. Fra queste ultime vi sono senza dubbio i Comitati interministeriali.

I principali studi che si sono concentrati su tali organi, o che ne hanno quanto meno intercettato tangenzialmente alcuni profili, hanno affrontato l'argomento - come si vedrà - da una prospettiva prevalentemente amministrativistica e contabilistica. A partire dagli ultimi anni '90, inoltre, il tema dei Comitati interministeriali ha sostanzialmente perso di interesse per l'analisi scientifica¹. In particolare, il principale fra tali organi, ovvero il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), dopo avere impegnato la riflessione di numerosi Autori con la sua istituzione sul finire degli anni '60, ha progressivamente smesso di catturare l'attenzione della dottrina.

Oggetto del presente lavoro sarà lo studio del CIPE, condotto secondo una prospettiva che privilegi la collocazione dell'organo all'interno del sistema costituzionale. Simile indagine, di per sé destinata a toccare numerosi aspetti di interesse per la giuspubblicistica, si focalizzerà prevalentemente sui termini necessari per comprendere come il Comitato venga ad inserirsi nelle dinamiche della forma di governo e dei rapporti fra livelli istituzionali di governo.

L'interesse per un simile lavoro non nasce solamente dall'attenzione relativamente limitata che la dottrina ha dedicato all'argomento, o dalla differente prospettiva con cui gli studi sono stati condotti sino a questo momento. Ragioni ulteriori sono direttamente legate alla peculiare "missione" che il CIPE è chiamato a svolgere nell'ordinamento.

Già gli studi più risalenti avevano colto come, in generale, i Comitati interministeriali nascessero per il bisogno di «coordinare e, al tempo stesso, snellire l'attività governativa, soprattutto nel campo economico»². Le ragioni pratiche che giustificano l'istituzione dei Comitati di Ministri si possono indicare, da una parte, nell'accrescersi dei compiti dello Stato e quindi - in base al principio della specializzazione - dei dicasteri preposti ai singoli settori dell'attività amministrativa, e, dall'altra, nel moltiplicarsi delle reciproche interferenze fra settori diversi, come conseguenza del frazionarsi dei Ministeri, dello sviluppo tecnico-economico e della crescente

¹ Di recente, in chiave prevalentemente ricognitiva, si possono segnalare i contributi D. CODUTI, *Comitati interministeriali e di ministri*, in *Dig. disc. pubb.*, Agg., 2012, 171 ss. e ID., *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, Jovene Editore, Napoli 2012.

² G. TREVES, *Comitato interministeriale*, in *Novissimo digesto italiano*, III, Utet, Torino, 1959, 595.

consapevolezza della “integrazione” e interdipendenza dei diversi aspetti della vita sociale su cui l'amministrazione viene a operare³.

Il progressivo aumentare delle funzioni statali e, soprattutto, la loro maggiore tecnicizzazione, ha indotto gli Stati a dar vita ad organi che possano soddisfare le esigenze di collaborazione tra più Ministri per la soluzione di questioni di interesse comune⁴. I Comitati rispondono a quella esigenza di riassetto delle strutture statali secondo moduli organizzativi più adeguati ai nuovi compiti assunti nel settore dell'intervento pubblico nell'economia, del quale deve farsi carico principalmente l'istituzione Governo⁵. Essi, tuttavia, non nascono per unificare, in tutto o in parte, l'attività di più Ministeri, bensì per imprimere una direttiva unitaria a determinate attività amministrative di competenza di più Ministri⁶.

Si consideri, inoltre, come i Comitati rappresentino utili sedi per «decentrare mediazioni infragovernative», che se venissero ufficialmente formalizzate come divergenze tra Ministri impegnerebbero troppo, anche politicamente, lo stesso Governo⁷. Certi contrasti all'interno della compagine governativa è preferibile che vengano ricomposti entro collegi più “defilati”, ed a questo proposito i Comitati interministeriali possono offrire non soltanto una sede che risponda alle necessarie esigenze di politicità, ma anche l'apporto di soggetti esterni dotati di competenze tecnico-specializzate o rappresentativi di diversi interessi.

Inizialmente i Comitati nascono informalmente per far fronte a bisogni particolari e contingenti, ma tendono poi a stabilizzarsi e istituzionalizzarsi, dotandosi di un'organizzazione permanente⁸. Col passare del tempo, a partire da una certa fase della nostra storia istituzionale, la creazione in sé dei Comitati interministeriali ha assunto un rilievo strategico per il governo di settori più o meno ampi dell'economia.

Anche l'istituzione del CIPE può essere collocata nel solco di queste esigenze che, in genere, hanno determinato l'istituzione dei Comitati interministeriali ed hanno condotto a radicali trasformazioni negli apparato di governo. Tuttavia, occorre osservare - anticipando qui un punto che verrà sviluppato approfonditamente in seguito - che il Comitato ha progressivamente mutato il proprio ruolo nelle dinamiche dell'ordinamento, senza che, apparentemente, sia stato seguito un preciso disegno di sviluppo. Pur sapendo a quale modello il CIPE avrebbe dovuto originariamente rispondere, non è stato sufficientemente indagato come attualmente esso si inserisca all'interno del sistema costituzionale. Nonostante ciò, è possibile intuire come tale organo, in maniera sommersa, abbia conquistato una posizione che sul piano dell'effettiva conduzione di determinate politiche non può essere trascurata.

³ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 764.

⁴ G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, 57.

⁵ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981, 11 ss. L'Autore dà conto di come il problema delle competenze eccedenti il singolo dicastero sia antico; a questo proposito è noto come si ricorra ai diversi istituti del “concerto”, dei provvedimenti interministeriali, alle riunioni informali preparatorie, ma nessuno, ovviamente, assume le caratteristiche della creazione di un organo nuovo come un Comitato dei Ministri capace di alterare la struttura del Governo (13 s.).

⁶ G. TREVES, *I comitati interministeriali*, in AA.VV., *Studi in onore della CEDAM*, II, Cedam, Padova, 1953, 232.

⁷ P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1986, 148.

⁸ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, Giuffrè, Milano, 1997, ristampa inalterata dell'edizione del 1965, 1 ss.

Il ventaglio delle funzioni e delle competenze esercitate dal Comitato spazia in una molteplicità di settori: si pensi, ad esempio, alle politiche di sviluppo territoriale avviate dal CIPE con l'approvazione e l'attuazione del "Quadro strategico nazionale", tramite il quale vengono programmati i fondi europei a finalità strutturale, in stretto raccordo, dall'alto, con gli organi dell'Unione europea e, dal basso, con le autonomie regionali; diversamente, si consideri l'adozione del "Programma infrastrutture strategiche" e la sua importanza in termini di progresso infrastrutturale del Paese; ancora, si valutino le ricadute in termini di tutela di un diritto fondamentale, come quello alla salute, nelle decisioni di riparto del Fondo sanitario nazionale; oppure si pensi al sostegno offerto alle imprese impegnate nell'ambito del commercio con l'estero.

La condizione nel quale il CIPE attualmente si trova solleva tali interrogativi sul piano costituzionale da essere sufficienti per condurre uno studio specificatamente dedicato ad esso. A questo proposito, si comprenderà come il CIPE si inserisca a pieno titolo entro alcune dinamiche che, nel quadro attuale, informano in maniera più significativa il nostro ordinamento, venendone non solamente condizionato, ma, a sua volta, concorrendo pure ad alimentarle.

Volendo presentare brevemente il percorso affrontato dal presente studio, è necessario premettere come i Capitoli I e II siano dedicati all'analisi delle problematiche di ordine costituzionale che, in generale, emergono qualora si voglia affrontare uno studio sui Comitati interministeriali. I successivi Capitoli III e IV sono specificatamente dedicati allo studio del Comitato interministeriale per la programmazione economica. Il Capitolo V, infine, rivolge nuovamente l'attenzione alle problematiche esposte nei primi due Capitoli e ne offre una valutazione alla luce dell'analisi dell'esperienza concreta del CIPE.

Più nello specifico, il Capitolo I proietterà l'analisi del CIPE sul piano della dinamica della forma di governo, offrendo una digressione teorica sulla controversa nozione di indirizzo politico. A questo scopo, verrà ripercorso il lungo dibattito e le posizioni antitetiche assunte dalla dottrina sul punto, grazie alle quali sarà possibile inquadrare le coordinate principali del c.d. circuito tradizionale di indirizzo politico. Di seguito, verrà chiarita anche la portata ed il grado di specificità che l'indirizzo politico può concretamente assumere nell'attuale assetto dei rapporti fra politica ed amministrazione. Questo *excursus* consentirà di porsi consapevolmente gli interrogativi fondamentali su quale sia la posizione che il CIPE ha oramai assunto all'interno del circuito di indirizzo politico che connota la nostra forma di governo e quali siano i termini con cui il Comitato partecipa alla funzione di indirizzo politico stesso. Se la dottrina tradizionale maggioritaria è portata a negare, in genere, che i Comitati interministeriali concorrano alla definizione dell'indirizzo politico, occorre osservare come tali riflessioni siano state prevalentemente elaborate in un contesto costituzionale che, per certi versi, ha oramai mutato la propria fisionomia. La bontà di tali impostazioni, dunque, dovrà essere saggiata in considerazione degli sviluppi più attuali e, a questo proposito, il CIPE si presenta come un punto di verifica ideale.

Per offrire meglio risposta agli interrogativi di cui si è fatta menzione, il successivo Capitolo II verrà dedicato alle problematiche costituzionali che emergono, in linea generale, dall'esistenza dei Comitati interministeriali, quali organi endogovernativi non previsti dalla Costituzione. Nello specifico, da una parte, ci si inter-

rogherà su quali siano i rapporti che intercorrono fra Comitati interministeriali ed organi endogovernativi (Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio e singoli Ministri), allo scopo di comprendere quali interferenze vengano a crearsi sul piano delle prerogative costituzionali e, da questo punto di vista, se i Comitati concorrano a indebolire o rafforzare la posizione degli organi necessari del Governo. Dall'altra, ci si soffermerà anche sui rapporti fra Comitati interministeriali e Parlamento, con specifico riguardo al profilo della responsabilità politica e dei termini con cui si debba rispondere politicamente per l'attività dei Comitati.

Come anticipato, i Capitoli successivi verranno propriamente dedicati all'analisi del CIPE. Nel Capitolo III sarà ripercorsa l'evoluzione del Comitato dalla sua istituzione sino ad oggi, scandendo le diverse fasi che hanno caratterizzato la sua storia istituzionale. Particolare attenzione verrà riservata ai mutamenti del contesto politico-istituzionale, in ragione del forte condizionamento che qualsiasi organo del Governo riceve da esso.

Nel Capitolo IV verrà offerta una analitica ricostruzione delle funzioni e delle competenze attualmente esercitate dal CIPE, la quale tornerà utile per comprendere come l'organo si inserisca concretamente nel sistema ed entro quali termini esso venga coinvolto nella funzione di indirizzo politico. La scarsità di contributi scientifici sul punto imporrà un metodo di ricerca di tipo empirico-induttivo, obbligando ad un lavoro fondamentalmente basato sull'analisi delle pronunce concretamente adottate dal CIPE nell'ultimo periodo.

In conclusione, il Capitolo V offrirà una ricostruzione con cui si assume posizione rispetto alle specifiche problematiche di ordine costituzionale sollevate nei Capitoli I e II, in considerazione dell'analisi sul CIPE offerta dai Capitoli III e IV. In particolare, le riflessioni conclusive permetteranno di comprendere, da una parte, in che modo il CIPE possa ritenersi partecipe della funzione di indirizzo politico e, dall'altra, come non sia possibile comprendere e giustificare la collocazione del Comitato all'interno delle attuali dinamiche della forma di governo se, al contempo, non si coglie come esso si inserisca nei rapporti tra livelli istituzionali di governo.

CAPITOLO I - Premesse per collocare il CIPE nel sistema costituzionale: la prospettiva dell'indirizzo politico

SOMMARIO: 1. Forma di governo e indirizzo politico. - 2. L'indirizzo politico nella prima riflessione costituzionalistica. - 3. L'impatto della Costituzione repubblicana sulla nozione di indirizzo politico: fra teorie "normative"... - 4. (segue) e teorie "esistenziali". - 5. Le potenzialità della nozione di indirizzo politico a fini euristici: il "circuit" dell'indirizzo politico. - 6. Ascesa e declino della nozione di "alta amministrazione". - 7. (segue) la tensione tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo.

1. Forma di governo e indirizzo politico

Il primo passo da compiere per uno studio sul CIPE all'interno delle dinamiche della forma di governo è quello di chiarire le coordinate principali del contesto ordinamentale entro cui il Comitato si colloca. È necessario, dunque, fornire qualche breve specificazione su cosa debba intendersi per "forma di governo" e, soprattutto, sulla prospettiva con cui più utilmente tale nozione debba essere approcciata ai fini del presente lavoro.

Come noto, i temi che oggi riconduciamo all'interno della nozione "forma di governo" costituiscono uno dei campi nei quali la riflessione ha percorso un cammino millenario e su cui gli studiosi hanno progressivamente affinato una specificazione in categorie¹. Su un piano generale, essa può essere considerata la «configurazione tipica, o generalizzante, che descrive i rapporti fondamentali tra gli organi costituzionali di uno Stato (o, detto diversamente, che descrive il modo tipico ed essenziale attraverso cui si esercita nello Stato il potere sovrano)»². Come noto, Costantino Mortati è stato l'autorevole sostenitore grazie al quale, a partire dagli anni '30, la categoria della "forma di governo" è entrata saldamente in uso nel dibattito teorico³. Nel pensiero di questo Autore, con forma di governo deve intendersi «il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali»⁴.

Tuttavia, ai fini della presente riflessione sul ruolo del CIPE, è bene chiarire come non sia utile fare riferimento ad una nozione di forma di governo in termini strettamente statici, partendo da un concetto di "forma" in termini strutturali ed astratti⁵. Non essendo mossi da intenti classificatori, risulta preferibile privilegiare

¹ Tra i più recenti, per una ricostruzione della storia del dibattito dottrinale sulla nozione di forma di governo, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010, 541 ss. Cfr., inoltre, G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, I) Diritto costituzionale, in *Enc. giur.*, XIV, Treccani, Roma, 1989, 2.

² G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., 1.

³ *Ivi*, 5.

⁴ C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, 3.

⁵ Come viceversa imposta la sua riflessione M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 565 ss., che parte dalla preoccupazione di distinguere «la forma, come struttura, dalla materia che ne è struttura-

una prospettiva che guardi alla forma di governo in termini più dinamici e funzionali, tale cioè da permettere di inquadrare l'effettività dei rapporti che si instaurano tra gli organi costituzionali⁶.

A questo proposito, è necessario porre l'accento sui criteri con i quali vengono tradizionalmente operate le classificazioni tra i vari modelli di forma di governo e che assecondano meglio questa logica⁷.

Secondo l'indirizzo maggioritario, è possibile distinguere «tra coloro che considerano la distribuzione delle funzioni costituzionali nella prospettiva della teoria classica della separazione dei poteri e coloro che, invece, considerano essenzialmente la sola distribuzione della funzione di indirizzo politico»⁸. Tra i due criteri cui sono sostanzialmente riconducibili la maggior parte delle categorizzazioni, il primo - specie se inteso isolatamente - potrebbe dimostrarsi insufficiente proprio a porre adeguatamente in luce gli aspetti funzionali della forma di governo⁹. Quanto al secondo, anche una sua utilizzazione in termini esclusivi presenta, di per sé, rile-

ta». L'Autore, dunque, ritiene di scarsa utilità operare «una vera classificazione delle forme di governo per "tipi" o "modelli"», in quanto si ritengono troppe le variabili delle quali tener conto perché si possa ancora credere alla fondatezza dell'ambizione della teoria tradizionale di classificazione. Si ritiene così preferibile operare una «non-tassonomia», ovvero realizzare «una sorta di tabella, che, per ogni forma di governo storica, consenta, di determinare come ciascuna di quelle variabili sia giuridicamente disciplinata» (583 s).

⁶ Al riguardo si veda F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, 1991, 511, secondo cui, da un punto di vista più formale e statico, con forma di governo di indica «il rapporto, stabilito in Costituzione, fra gli organi titolari dei poteri supremi dello Stato»; da un punto di vista più sostanziale e dinamico, essa indica, invece, «la concreta distribuzione del potere fra gli organi costituzionali, cioè considera piuttosto il dispiegarsi effettivo dei rapporti fra i titolari delle funzioni costituzionali». In tal modo è anche possibile comprendere meglio le interrelazioni che si realizzano tra forma di Stato e forma di governo. Se nell'identificazione delle forme di Stato sembra prevalere il momento strutturale complessivo, in quella delle forme di governo prevale spesso il dato funzionale. Ciò nonostante, le due categorie non si muovono su piani diversi, in quanto anche le forme di Stato, nella loro concreta espressione storica, registrano variazioni collegate all'esercizio del potere e realizzano regimi politici nei quali è difficile distinguere fra aspetti strutturali e aspetti funzionali.

⁷ Per un elenco esemplificativo dei vari criteri di classificazione proposti dalla dottrina e dei risultati derivanti dalla loro applicazione in termini di modellistica, v. G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., 5 s.

⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 539, nt. 6. Nondimeno, secondo l'Autore, «sebbene tra i due approcci vi sia una sensibile differenza, essi sono accomunati sia dal riferimento agli organi "di vertice" o "costituzionali", sia dalla centralità delle norme che riguardano specificamente la "distribuzione" della/e funzione/i ritenuta/e rilevante/i».

⁹ Così L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 641, secondo cui il criterio di separazione dei poteri risulterebbe inadeguato sia da un punto di vista "oggettivo" che "soggettivo". Da una parte, infatti, l'Autore, delimitando il campo di indagine alle forme di Stato costituzionale-pluralistiche, concepisce le forme di governo come «attinenti al modo di costituirsi e di operare a livello di indirizzo politico di [...] potere esecutivo e legislativo» (635). La separazione dei poteri lascerebbe troppo in ombra proprio le dinamiche che si realizzano tra i due organi, «quando la distinzione tra potere legislativo ed esecutivo [...] non deformi addirittura la esatta visione della forma di governo» (641). Dall'altra, Elia sostiene che, per classificare le forme di governo, non basti il criterio di distinzione fondato sul rapporto tra organi costituzionali, ma non sarebbe possibile prescindere dal ruolo dei partiti politici. «Ogni forma di governo include oggi un contesto partitico che la qualifica almeno in parte, sia dal punto di vista strutturale sia, più ancora, da quello funzionale: e da ciò deriva che la classificazione delle forme stesse si fonderà su dati normativi e insieme su dati insuscettibili di essere in via diretta disciplinati con norme della Costituzione, ma tuttavia a più di un titolo giuridicamente rilevanti» (640).

vanti inconvenienti. Classificare le forme di governo solamente secondo gli organi ai quali viene attribuito il potere di indirizzo può apparire inesatto perché, guardando ad esempio alle forme di governo parlamentari, il potere di indirizzo non si concentra mai del tutto in uno dei due termini della relazione fiduciaria¹⁰. Nonostante ciò, è la nozione di indirizzo politico che consente di far emergere la sostanza dei rapporti politico-istituzionali e sulla quale, pertanto, è preferibile appuntare l'attenzione per comprendere le dinamiche dei rapporti tra organi costituzionali¹¹.

Si è dunque consapevoli di tutti i limiti che deriverebbero da questa impostazione qualora si ragionasse in termini di tassonomie; tuttavia, muovendosi su di un diverso piano, si opterà per quella soluzione metodologica che valorizza la nozione di indirizzo politico adottata sin dai primi anni di riflessione nel nostro Paese¹² e che tuttora conserva una propria consistenza¹³.

Questa impostazione permette anche di aggirare l'obiezione che potrebbe essere mossa al fatto che il CIPE - come in genere tutti i Comitati interministeriali - non figuri certo nelle griglie o tra i soggetti dei tradizionali modelli di riferimento con cui si inquadrano le diverse forme di governo¹⁴. Ciò che si vorrà verificare è in che

¹⁰ Diversamente v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1969, 104 e 113.

¹¹ Cfr. le considerazioni svolte da A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, cit., 67 ss., a parere del quale, per classificare le forme di governo, «il criterio della distribuzione della funzione di indirizzo politico e quello relativo all'analisi del sistema partitico hanno innovato forse più degli altri l'analisi delle istituzioni politiche». Entrambi, infatti, hanno permesso di superare la modellistica precedente, facendo emergere la sostanza dei rapporti politico-istituzionali.

¹² In C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit., vengono proposti tre diversi criteri di classificazione delle forme di governo: il primo relativo al modo di scelta di colui cui è affidato il potere supremo; il secondo al modo con il quale si forma la volontà degli organi titolari del potere supremo; il terzo alle garanzie per il corretto funzionamento degli organi titolari del potere supremo (73 s.). Interrogandosi su quale sia detto «potere supremo», l'Autore vi identifica la «funzione primaria» che condiziona e dirige lo svolgimento di tutte le altre funzioni dello Stato, coincidente con la nozione di «indirizzo politico». Sul pensiero di Mortati in ordine alla nozione di indirizzo politico, v. più approfonditamente infra par. 2.

¹³ Cfr. F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, cit., 522, che, pur nelle sue linee essenziali, ricostruisce ancora in termini abbastanza semplici lo schema delle forme di governo parlamentari: «esecutivo e legislativo, infatti, pur essendo separati si condizionano *strutturalmente*, dovendo il Governo godere della fiducia del Parlamento e potendo il Parlamento esser sciolto su iniziativa del Governo, ed anche *funzionalmente* posto che l'indirizzo politico e amministrativo del Governo deve essere appoggiato dal Parlamento che ha penetranti strumenti di controllo». Cfr. M. VOLPI, *Forme di governo*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, 142, che identifica la forma di governo nell'«insieme delle regole, scritte, consuetudinarie o convenzionali, che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali, posti al vertice dello Stato in posizione di pari indipendenza e sovranità, e in particolare tra quelli che sono titolari di poteri di natura politica o comunque incidenti sull'attuazione dell'indirizzo politico». Nonostante ciò, a testimonianza delle problematiche aperte da tale nozione, lo stesso Autore preferisce impiegare altri criteri per classificare le varie forme di governo, quali il rapporto tra Parlamento e Governo e la derivazione del Governo stesso; cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2010, 95 ss.

¹⁴ Secondo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 568, all'interno della forma di governo bisogna ricomprendere tutti i poteri e organi costituzionali che partecipano alla «funzione di governo»; «funzione, questa, che - mettendo da parte le inesauribili discussioni sul suo *ubi consistam* e sulla sua eventuale coincidenza con la funzione di indirizzo politico - può ritenersi caratterizzata quantomeno, in positivo, dalla titolarità di attribuzioni decisionali segnate da un grado più o meno intenso di politica-opportunità di apprezzamento e, in negativo, dall'assenza di limiti finalistici che non

modo tale Comitato interferisca, o meglio, contribuisca alla definizione dell'indirizzo politico, così da ricostruire induttivamente il posto occupato nelle dinamiche istituzionali della forma di governo dal punto di vista funzionale. Come è stato acutamente osservato, «tanto più è lontana la concezione del processo decisionale sulla cui base viene elaborata la nozione di indirizzo politico da quella tradizionalmente consolidata e giuridicamente configurata, tanto più questa avrà pretese esplicative di profili reali dell'assetto costituzionale»¹⁵. Ne deriva che «chi considera persuasivo il quadro consolidato, svaluta la nozione di indirizzo politico, chi ritiene che il quadro debba essere superato, la valorizza e la ritiene di rottura o innovativa»¹⁶. Ciò che ci si propone, dunque, è di valorizzarne tale nozione proprio allo scopo di comprendere le torsioni ed i tratti concretamente assunti dai processi decisionali a livello costituzionale, segnatamente a causa del ruolo ricoperto dal CIPE.

Impostare la riflessione sul CIPE a partire dall'indirizzo politico ha il vantaggio di proiettare lo studio sul piano costituzionale. Se nel Capitolo XXX si focalizzerà lo sguardo, ad esempio, sull'organizzazione interna e sulle pronunce adottate da questo organo, raggiungendo un elevato grado di dettaglio su profili propri delle riflessioni amministrativistiche, ciò sarà sempre funzionalizzato ad una collocazione del Comitato nelle dinamiche costituzionali.

Quale primo approccio di analisi, si cercherà di ricostruire la teoria dell'indirizzo politico non in termini sincretici, bensì ripercorrendo sinteticamente, in termini diacronici, il lungo dibattito che ha impegnato la dottrina costituzionalistica sul punto. Tale scelta non è dovuta tanto dall'esigenza di esplorare un filone che pure ha rivestito un grande interesse nella storia della dottrina giuspubblicistica, con un'operazione che, però, apparirebbe fine a se stessa nell'economia del presente lavoro. Viceversa, come si cercherà di mettere in evidenza, tale nozione è stata accolta e rivisitata dalla dottrina anche in termini diametralmente opposti, in ragione di opzioni scientifiche, sensibilità ideologiche e, soprattutto, contesti storico-istituzionali nel quale si era immersi. Se, dunque, sono state raggiunte soluzioni antitetiche sulle singole problematiche sollevate dall'indirizzo politico, sarebbe forse troppo frammentario cercare di cogliere l'essenza di tale nozione compiendo una panoramica delle opzioni contrarie formulate a partire dai singoli profili. Sarà preferibile, invece, ricostruire le diverse posizioni assunte dagli Autori che più direttamente se ne sono interessati, allo scopo di coglierne le diverse sfumature e ricavarne gli spunti più proficui per uno studio sul CIPE.

Inoltre, si cercherà anche di capire il grado di pervasività raggiungibile dall'indirizzo politico ponendolo in rapporto la nozione di "alta amministrazione" e con l'indirizzo amministrativo o politico-amministrativo.

siano quelli imposti dalla Costituzione». Adottando la prospettiva funzionale, però, si potranno considerare anche altri soggetti, prescindendo dalla eventuale qualificazione di "organo costituzionale" e valutando in concreto il grado di vincolatività effettiva dei limiti imposti da norme di rango subcostituzionale.

¹⁵ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, 79.

¹⁶ *Ivi*, 80. A dimostrazione di tali osservazioni, l'avvento del fascismo e la legittimazione dei partiti è avvenuta utilizzando come concetto chiave l'indirizzo politico.

2. L'indirizzo politico nella prima riflessione costituzionalistica

Il tema dell'indirizzo politico risulta strettamente legato a quello della sovranità e a quello del potere statale¹⁷. Più specificatamente, tale nozione viene elaborata rispondendo all'esigenza di una maggior compenetrazione tra momento della politica e momento del diritto¹⁸. Al pari di altre categorie, come "Costituzione materiale", "Costituzione vivente" o "fatti ordinamentali", anche l'indirizzo politico rappresenta una risposta al bisogno di immettere direttamente nello studio del diritto una conoscenza dei processi reali cui è diretta la norma scritta; di evitare cioè auto-amputazioni del diritto per non ridurlo a «diritto immaginario rispetto ai fatti che dovrebbero esserne oggetto»¹⁹. In definitiva, si tratta di uno strumento per reagire sul piano teorico ad una perdita di senso di precedenti impostazioni, recuperando alla scienza giuridica capacità di comprensione²⁰.

Storicamente, l'evoluzione che ha portato all'elaborazione della nozione di indirizzo politico può essere ricostruita secondo un percorso nel quale all'origine ritroviamo la nozione di "atto politico", il cui connotato tipico è la sottrazione al sindacato giurisdizionale. Successivamente, semplificando, in una prima fase si assiste all'elaborazione della c.d. "attività di governo", intesa quale parte più eminente dell'attività esecutiva, sino all'affermazione della completa autonomia dell'attività di governo da intendere quale "quarta funzione"²¹. In una seconda fase, poi, si assiste al passaggio dall'attività di governo alla vera e propria funzione di indirizzo politico, in relazione con la crisi del sistema parlamentare e la soluzione autoritaria del regime fascista²². Le tendenze autoritarie e centralizzanti spostano inevitabilmente l'equilibrio costituzionale sull'esecutivo ed il Governo viene ad assumere «il ruolo naturale di organo investito del compito di garantire l'omogeneità e la compattezza del sistema in vista del perseguimento delle finalità politiche volute dal regime»²³.

Tale processo evolutivo, peraltro, si è sviluppato senza venire compiutamente guidato da previsioni normative sufficientemente esaustive²⁴. In mancanza di una

¹⁷ G. GROTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, 1989, 1.

¹⁸ *Ivi*, 2.

¹⁹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 32.

²⁰ Tali concetti ampliano l'area «di ciò che è rilevante per il diritto al fine di mantenere la rilevanza del diritto e reagire ad una crisi metodologica del diritto, specie costituzionale»; cfr. *ivi*, 34, le cui notazioni si collocano in una riflessione più ampia sulla crisi che sta attraversando il metodo giuridico.

²¹ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 43 ss., che sottolinea come la qualificazione dell'attività di governo quale "quarta funzione" sia dovuta ad un riesame delle definizioni giuridiche del costituzionalismo liberale grazie alle riflessioni di Constant nella metà del XIX secolo e della dottrina tedesca degli inizi del '900.

²² E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 55 ss.

²³ *Ivi*, 57.

²⁴ Un primo riferimento normativo, seppur implicito, è ravvisabile sin dal r.d. 21 dicembre 1850, n. 1122, con annesso regolamento in cui sono disciplinate le attribuzioni dei vari ministeri, il cui art. 2 affida attribuzioni di indirizzo politico-amministrativo, sia organizzativo che sostanziale, a tutti i Ministri, mentre i successivi articoli elencano le funzioni di indirizzi attribuite a ciascun ministero;

disciplina che fissasse confini e natura di tali nozioni, dunque, si è verificata una supplenza della dottrina, che comunque ha finito per sviluppare elaborazioni teoriche condizionate dai rapporti di forza nascenti sul piano politico.

È questo il contesto, dunque, nel quale si sviluppa l'analisi e la speculazione della prima dottrina che si è occupata di "funzione di governo" e di "indirizzo politico". Le riflessioni prerepubblicane sono talmente ricche che costituiranno la base su cui si ergerà l'intero impianto teorico elaborato dopo l'entrata in vigore della Costituzione; è opportuno, dunque, ripercorrerne i tratti con particolare attenzione per cogliere sfumature ed implicazioni che verranno sviluppate nel proseguo.

In questo contesto si sviluppa la riflessione di Costantino Mortati²⁵, al quale viene riconosciuto il merito di avere non solo avviato in Italia un dibattito sulla "funzione di governo" complessivamente intesa, ma anche di avere per primo trasferito l'indagine dal piano dell'"atto politico" a quello del "potere politico", adottando un metodo adeguato all'oggetto di analisi²⁶.

Mortati imposta la sua riflessione nel tentativo di astrarre dalle peculiarità contingentemente assunte dall'ordinamento allora vigente, con elaborazioni che aspirano ad assumere una portata generale. La funzione di governo viene quindi considerata «sia obiettivamente, nei suoi caratteri e nelle sue forme di manifestazione necessarie e costanti (al di sopra della variabilità dei particolari ordinamenti), sia subjettivamente, in relazione alla posizione giuridica che l'esercizio di essa viene a determinare nell'organo o negli organi, che ne sono investiti»²⁷. Al centro dell'indagine viene così posta «la considerazione dei presupposti di fatto e delle finalità politiche degli istituti stessi, in quanto utile a far comprendere il funzionamento di questi e mostrarne la pratica efficienza»²⁸.

L'Autore parte dal presupposto che lo Stato vada concepito come «unità politica di un popolo»²⁹. Tale unità non è di carattere naturale, ma di essenza spirituale, quale fusione di una molteplicità di voleri in un volere unico. Essa si manifesta quale «unità teleologica», in quanto esige che l'attività sua «sia preceduta da una

l'art. 11 stabilisce gli oggetti cui il Consiglio dei Ministri deve deliberare. È con il R.d. 27 marzo 1867, n. 3629 (c.d. decreto Ricasoli) che compare un riferimento espresso, ove all'art. 5 recita «Il presidente del Consiglio dei ministri rappresenta il gabinetto, mantiene l'uniformità nell'*indirizzo politico e amministrativo* di tutti i Ministeri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento, e nelle manifestazioni fatte al paese». Fa seguito il R.d. 14 novembre 1901, n. 466 (c.d. decreto Zanardelli), che all'art. 6 dispone che «Il presidente del Consiglio dei Ministri rappresenta il Gabinetto, mantiene l'unità di *indirizzo politico ed amministrativo* di tutti i Ministeri...». Infine, l'art. 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, disponeva che «Il Capo del Governo primo ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo». Per una ricostruzione con numerosi riferimenti ai lavori preparatori, v. E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1988, 9 ss.

²⁵ Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, ARE, Roma, 1931.

²⁶ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, 11.

²⁷ C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 5.

²⁸ *Ivi*, 5 s. «Un determinato ordinamento positivo potrebbe escludere il potere esecutivo dal compimento di atti di discrezionalità politica, ma non per questo verrebbe meno la categoria degli atti di governo» (8).

²⁹ *Ivi*, 9.

predeterminazione dei fini dell'operare»³⁰. La prima funzione dello Stato è proprio quella «di porre in modo concreto le direttive generali della sua azione, di predeterminare il suo programma»³¹; ed è a tale momento che bisogna riferirsi se si voglia cogliere la funzione di governo.

Tale funzione si sostanzia in una predeterminazione dei fini che precede il frazionarsi dell'attività statale e che si esplicita in atti connessi «alla funzione di direzione politica». Più specificatamente, essa si concretizza in una triplice direzione, ovvero: l'esercizio di una funzione di direzione politica sugli altri organi costituzionali; nel realizzare la personalità e l'individualità internazionale dello Stato stesso; nell'esplicarsi in forme di carattere straordinario dirette a provvedere alle esigenze eccezionali ed improvvise dello Stato, in deroga all'ordine normale delle competenze³². In sostanza, essa consta di varie attività riunite dallo scopo di «attuare in modo immediato l'unità dello Stato», ricostruendo ciò che la divisione delle competenze divide attorno al sistema dei fini da essa posti³³.

Una simile costruzione assume una precisa posizione di distacco rispetto alla formulazione montesquieiana del principio di separazione dei poteri ed alla tradizionale tripartizione. «L'attività di governo, in sé esaminata, non appartiene al potere esecutivo più che non appartenga a quello legislativo: non dal punto di vista del contenuto materiale dell'attività stessa, che non può, come si vedrà, farsi rientrare in tutte le sue varie manifestazioni in una delle tre funzioni tradizionali; non dal punto di vista subiettivo dell'organo, perché essa non è, in modo necessario, legata all'uno piuttosto che all'altro degli organi dello Stato»³⁴. Mortati, quindi, per ricostruire i caratteri della funzione di governo, deve andare oltre il postulato della separazione dei poteri: «Governo è il principio di unità, posto accanto al principio di divisione e pertanto non può essere individuato ove si rimanga nell'ambito di quest'ultimo»³⁵.

Quale conseguenza diretta di tale esigenze unitarie, Mortati arricchisce con ulteriori punti qualificanti la sua visione della funzione di governo. Quest'ultima, in quanto capace di condizionare e determinare il pratico esplicarsi di ogni altra fun-

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ivi*, 12 ss.

³³ Nell'elaborazione di Mortati è evidente l'influenza del pensiero di Carl Schmitt, secondo cui sovrano è chi decide sullo stato di eccezione (cfr. C. SCHMITT, *Teologia politica*, in ID., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica a cura di G. Miglio e P. Schiera*, Il Mulino, Bologna, 1972, 33), ovvero colui che qualifica l'altro amico o nemico e che dispone della pace e della guerra (cfr. C. SCHMITT, *Il concetto di politico*, in *Le categorie del "politico"*, cit., 108 ss.). Sempre dal pensiero di Schmitt (cfr. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Munchen, 1929, trad. it. di A. Caracciolo, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 280, ove il governo viene distinto dall'amministrazione e dalla cura degli affari «perché rappresenta e concretizza il principio spirituale dell'esistenza politica»), Mortati mutua il concetto di organo di governo, che, comunque configurato, deve esprimere gli interessi generali e permanenti, deve «incarnare e rendere concreto il principio spirituale dell'esistenza politica di un popolo» (C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., 19). Come è stato osservato (P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 12) si tratta, nella sostanza, della risultate di un complesso suggestioni di stampo organicistico e decisionistico.

³⁴ C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., 8.

³⁵ *Ivi*, 8.

zione, viene ad acquisire una «preminenza» di fronte ad esse³⁶. Essa viene a legarsi ad uno degli organi costituzionali, non in quanto titolare di una delle tre funzioni, ma in quanto «organo supremo»³⁷. In concreto, la preminenza dell'organo di governo non si fonda sulla possibilità di sostituirsi agli altri organi o di imporre un determinato contenuto ai loro atti, ma, nel rispetto dell'autonomia garantita agli organi costituzionali, essa può operare sia «come condizione iniziale dell'attività degli stessi organi», attraverso il controllo dell'uso dell'iniziativa, sia «come condizione finale», a cui è subordinata la produttività degli effetti giuridici degli atti adottati³⁸. A ciò si aggiunga che, in un ordinamento ove sono presenti una pluralità di organi costituzionali, la determinazione delle direttive politiche dev'essere accompagnata anche da una serie di poteri che permettano all'organo da cui promanano di ottenerne il rispetto in ragione delle «esigenze supreme» così imposte³⁹. Bisogna però precisare che la superiorità dell'organo di governo è da ammettere nei limiti richiesti dall'esercizio della funzione stessa e, dunque, deve esistere solo in virtù della Costituzione e dei limiti da essa fissati⁴⁰.

Ricostruito in questi termini il grado di vincolatività della funzione di governo, si lascia aperto il problema della sua titolarità, ammettendo che in astratto essa possa essere attribuita tanto all'Esecutivo o alle Camere, quanto a diversi «organi complessi», nei quali le diverse volontà siano però graduate in modo che una risulti prevalente⁴¹.

Ai fini della presente ricostruzione, merita ricordare come a distanza di qualche anno dalla riflessione di Mortati, un altro Autore, Vezio Crisafulli, volge la propria attenzione sulla funzione di governo, affinando i contorni della nozione che rimarrà nell'uso corrente con il nome di «indirizzo politico»⁴².

Già dal titolo del suo contributo, «Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico», emerge la preoccupazione di coniugare la preminenza governativa, che si era attestata in quel periodo storico come risvolto concreto della «funzione di governo», con i principi classici del costituzionalismo. Si cerca di svincolare, cioè, la tematica dell'indirizzo politico dalle elaborazioni della dottrina tedesca e dalle teorie dello Stato autoritario per coniugarla con le esigenze di garanzia propriamente perseguite dagli Stati democratici⁴³. Anche Crisafulli, infatti, pur contestualizzando la propria riflessione nel diritto costituzionale vigente nel momento in cui scrive, apre la propria trattazione con alcune riflessioni di ordine generale sulla funzione di governo.

³⁶ *Ivi*, 17.

³⁷ *Ivi*, 8, 20.

³⁸ *Ivi*, 22.

³⁹ *Ivi*, 10.

⁴⁰ *Ivi*, 20.

⁴¹ *Ivi*, 25 e 29. Nel contesto istituzionale e politico in cui Mortati era immerso, il titolare della funzione di governo viene individuato in un «organo complesso», composto da diversi «organi semplici, ciascuno dei quali ha una propria funzione e un proprio grado di autonomia», e rappresentati da Re, Capo del Governo, Ministri e Gran Consiglio del Fascismo (66). Un ruolo peculiare deve essere riconosciuto al Primo Ministro, Capo del Governo, che in virtù della legge n. 2263/1925, esercita rilevanti poteri sia nel Governo che all'esterno (67). Il Re, in virtù del potere di nomina, viene posto «nella posizione più alta rispetto agli altri organi dello Stato» (71).

⁴² V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939.

⁴³ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 36.

Consapevole della difficoltà di sottoporre ad indagine giuridica «argomenti di natura prevalentemente politica»⁴⁴, il suo studio ha tuttavia ad oggetto «il valore giuridico da attribuire a questa nozione dell'attività di governo, in rapporto soprattutto al principio fondamentale della divisione dei poteri ed alla possibilità di costruire teoricamente il governo come una quarta e distinta funzione statale»⁴⁵.

L'Autore di mostra polemico nei confronti della definizione di funzione di governo come "quarta funzione", preminente rispetto alle altre, e della posizione di supremazia dell'organo chiamato ad esercitarla. Se la funzione di governo rappresenta «una funzione non solo di impulso e di coordinamento, ma, prima di tutto, di indirizzo, ed in questo senso precedente e prevalente sulle altre»⁴⁶, alla base vi è la considerazione che il momento primo ed essenziale della funzione di governo è la determinazione dell'«indirizzo politico» dell'azione statale. Quest'ultimo rappresenta l'«attività di coordinazione dei diversi organi costituzionali e di iniziativa e di impulso rispetto all'esercizio delle loro funzioni, cui si riferiscono le principali teorie dell'attività politica e di governo»⁴⁷. Anche Crisafulli precisa come l'attività di governo non possa ricondursi a nessuna delle tre funzioni fondamentali, «perché gli atti in cui si manifesta concretamente il governo sono, anche formalmente, svariatissimi e gli organi che li emanano sono diversi»⁴⁸. Tuttavia, scopo dell'Autore - a testimonianza dell'intento di salvaguardare il principio di separazione dei poteri - non è qualificare una ipotetica autonomia di tale funzione, bensì spostare l'attenzione proprio sulla nozione di "indirizzo politico" ed indagarne natura ed efficacia giuridica. La stessa divisione dei poteri, infatti, «non può correttamente intendersi e, tanto meno, praticamente realizzarsi, se non in concorso con il principio di unità e di coordinazione»⁴⁹.

Venendo propriamente alla *pars construens*, in linea generale, l'attività di indirizzo politico deve considerarsi propria di ogni Stato e va colta come quella che ne determina concretamente di volta in volta i fini, al cui raggiungimento intendono poi armonicamente tutte le altre attività statali⁵⁰. L'indirizzo politico viene propriamente identificato nella «predeterminazione dei fini ultimi e più generali, e quindi dei concreti atteggiamenti, dell'azione statale, ad opera degli organi competenti», con riguardo sia alle grandi linee dell'azione statale, che a problemi singoli di importanza fondamentale, ma che comunque interessano lo Stato nella sua interezza o unità⁵¹.

Tutta l'attività statale costituisce, immediatamente o mediamente, realizzazione di quel determinato indirizzo politico preventivamente tracciato dagli organi competenti⁵². Esso opera come momento previo della stessa legislazione o ammini-

⁴⁴ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 54.

⁴⁵ *Ivi*, 59.

⁴⁶ *Ivi*, 79.

⁴⁷ *Ivi*, 77 ss.

⁴⁸ *Ivi*, 85.

⁴⁹ *Ivi*, 97.

⁵⁰ *Ivi*, 90.

⁵¹ *Ivi*, 90 s.

⁵² *Ivi*, 92 s.

strazione, nel quale «si opera la scelta delle finalità da seguire e, nelle linee più generali, dei mezzi a ciò deputati più idonei»⁵³.

Assunta l'autonomia concettuale dell'indirizzo politico, tuttavia, non si esclude che tale momento possa presentarsi con diversa e distinta rilevanza giuridica a seconda degli ordinamenti e venire, ad esempio, veicolato dall'attività legislativa o amministrativa. Potrebbe dunque ipotizzarsi un sistema nel quale «il momento dell'indirizzo politico sia compenetrato e confuso con altre attività dello Stato; più precisamente, con l'attività legislativa [...] per la totale coincidenza degli organi che danno l'indirizzo con gli organi legislativi»⁵⁴. Nonostante ciò, anche in questo caso limite, l'indirizzo politico manterrebbe autonoma consistenza e, concettualmente, carattere prelegislativo. Diversamente, a porre le grandi linee direttive dell'azione statale potrebbero concorrere organi diversi, come Parlamento e Governo, anche mediante atti svariati sia dell'uno (deliberazioni, dichiarazioni programmatiche, ecc.) che dell'altro (mozioni, ordini del giorno, ecc.)⁵⁵.

Crisafulli si mostra cosciente anche dell'importanza che assume il “programma politico” nella posizione dei fini perseguiti dallo Stato, e dedica spazio anche al nesso tra questi e l'indirizzo politico. Operando una distinzione, il programma precede logicamente e in linea di fatto l'indirizzo, così che l'indirizzo politico è il programma «in quanto concretamente assunto come contenuto di volontà»⁵⁶. Nell'esperienza storica, il programma è proprio dei partiti politici e ne definisce per ciascuno l'individualità⁵⁷. In un sistema parlamentare a pluralità di partiti, l'avvento di uno di questi al Governo trasforma il programma di questi in programma propriamente di Governo. Il programma di Governo diviene poi indirizzo politico quando diviene contenuto di volontà ed assegnato a tutti gli altri organi statali come compiti concreto da svolgere. Il nesso strettissimo con l'indirizzo politico è dovuto anche al fatto che, nella forma di governo parlamentare, l'indirizzo trae origine dai programmi dei partiti: questi si impegnano davanti all'elettorato a realizzare i loro programmi ed a trasformarli in indirizzo politico una volta giunti al Governo. Con la crescita della complessità dello Stato moderno, dunque, più soggetti concorrono alla definizione della volontà statale ed alcuni fenomeni in precedenza confinati al pregiudizio, come i programmi dei partiti, assumono rilievo per l'ordinamento. Nonostante la natura politica dei programmi, Crisafulli ammette come in un sistema rappresentativo parlamentare non possa disconoscersi «una certa rilevanza propriamente giuridica dei programmi di partito», per il solo fatto che

⁵³ *Ivi*, 98. Da qui la celebre metafora secondo cui, se non vi fosse attività di indirizzo politico, lo Stato si ridurrebbe a «una macchina impazzita, i cui congegni si azionassero senza regola, indipendentemente l'uno dall'altro» (97).

⁵⁴ *Ivi*, 99.

⁵⁵ *Ivi*, 100. Si precisa anche che l'autonomia di tale momento, tuttavia, balza più agli occhi negli ordinamenti informati al principio unitario, come quello in cui è immerso l'Autore nel momento storico in cui scrive. Nelle forme di governo parlamentari più mature ed efficienti, quali la Gran Bretagna, si preferisce comunque individuare nel Governo l'organo titolare del potere di indirizzo (144).

⁵⁶ *Ivi*, 103.

⁵⁷ «Ogni programma risulta, in pratica, di un complesso di affermazioni e di aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale: un sistema di valori, di giudizi e di enunciazioni di principio culminanti generalmente nella dichiarazione, più o meno solenne, di determinate aspirazioni ed intenzioni pratiche»; *Ivi*, 105 s.

tale sistema si fondi sull'esistenza e sull'azione di tali soggetti politici, l'azione dei quali viene legalizzata e, in certi limiti, si trasforma nella volontà dello Stato⁵⁸. Un «vincolo» rivolto al Governo, il quale è tenuto a non scostarsi se non in circostanze eccezionali, e che si traduce in «vero principio costituzionale» negli Stati a sistema parlamentare⁵⁹.

A partire da queste considerazioni, viene affrontata la primaria questione della natura e dell'efficacia giuridica dell'indirizzo politico, e dunque della sua cogenza, con significative prese di posizione rispetto alle elaborazioni di Mortati. Al pari di questi, Crisafulli ammette che agli organi cui spetta la determinazione dell'indirizzo debbano essere attribuiti anche i poteri necessari per imporne l'osservanza⁶⁰. Tuttavia, a differenza di Mortati, nega che gli organi costituzionali siano rigidamente vincolati al rispetto dell'indirizzo politico, a meno di voler vedere «compromessa quella autonomia sostanziale che si ritiene generalmente propria ed essenziale degli organi costituzionali», autonomia legata alla separazione dei poteri, ai principi basilari dello Stato di diritto e, quindi, alle garanzie delle situazioni soggettive⁶¹. Nello Stato moderno vi è «un principio generale di diritto» che prescrive agli organi costituzionali «di collaborare all'attuazione dell'indirizzo politico che sia stato legittimamente adottato»⁶². Si tratta di un «principio essenzialmente direttivo», dotato di un'efficacia di massima, tale da non rendere gli organi costituzionali «rigidamente vincolati», ma piuttosto «tenuti ad uniformarsi, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni», per non comprometterne l'autonomia sostanziale⁶³. Crisafulli opera quindi un'importante distinzione. Da una parte si collocano gli organi costituzionali, che sono tenuti a realizzare l'indirizzo politico, «salvo che eccezionali circostanze di fatto o una diversa valutazione delle reali esigenze del pubblico interesse non li inducono a discostarsene, più o meno profondamente, o addirittura a contraddirlo»⁶⁴. Dall'altra vi sono gli organi amministrativi, sui quali l'indirizzo politico esercita un'efficacia più intensa e rigida. Ciò è dovuto essenzialmente a causa del sopravvento dei principi di gerarchia amministrativa e dal fatto che tali indirizzi vengono fatti propri dagli organi costituzionali del potere esecutivo, posti a capo di tale gerarchia⁶⁵. La funzione dell'amministrazione, però, rimane essenziale perché l'indirizzo politico ha sempre, per sua natura, un carattere eminentemente generale e un'efficacia di massima, che ha bisogno «di essere arricchito, integrato e particolareggiato progressivamente ad opera di quegli stessi orga-

⁵⁸ *Ivi*, 109.

⁵⁹ *Ivi*, 111 s.

⁶⁰ *Ivi*. L'indirizzo politico possiede efficacia giuridica in quanto, l'ordinamento giuridico «intende - con diversi mezzi, con maggiore o minore rigore, più o meno efficacemente, non importa - a promuovere e facilitare la realizzazione effettive dell'indirizzo politico determinato dagli organi competenti» (128).

⁶¹ *Ivi*, 129.

⁶² *Ivi*, 128.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ivi*, 130. Gli organi costituzionali possono opporsi all'indirizzo politico vigente, fino a poterne determinare la modifica o la sostituzione con uno nuovo, come avviene nei regimi parlamentari con le crisi di governo. Il principio che ne impone il rispetto nei termini anzidetti, però, rimane pur sempre giuridico, perché «veramente fondamentale, una delle chiavi di volta dell'ordinamento degli Stati moderni, espressione e corollario diretto delle esigenze unitarie» statali, e dunque necessario complemento dell'altro principio giuridico e costituzionale della divisione dei poteri (135).

⁶⁵ *Ivi*, 136.

ni ai quali si rivolge»⁶⁶. Qualora definito dal Parlamento, agli organi dell'esecutivo spetterà dunque necessariamente di specificarlo e precisarlo nei dettagli, facendo opera di integrazione. In sostanza, l'indirizzo politico sarebbe strettamente vincolante per i livelli inferiori della piramide statale, mentre per gli organi costituzionali l'obbligo di osservarlo sarebbe rimesso alla valutazione degli stessi. In ogni caso, qualora l'indirizzo politico venga dato con atti aventi una loro propria funzione giuridica (ad esempio una legge), bisogna fare riferimento al regime e all'efficacia di questi⁶⁷.

Nella sua riflessione, Crisafulli si pone da ultimo anche il problema generale dei limiti all'indirizzo politico. Pur essendo attività libera e autocreativa per definizione, l'indirizzo politico deve soggiacere ad un primo limite generalissimo consistente nella rispondenza «all'interesse dello Stato», al cui controllo viene preposto l'organo supremo, che può essere, ad esempio, la Corona o il corpo elettorale⁶⁸.

In definitiva, a differenza che in Mortati, dove è dominante il problema della decisione, per Crisafulli diviene assorbente il problema del rapporto tra i vari organi dello Stato, ed in particolare tra gli organi costituzionali⁶⁹. Nella distinzione tra teoria della funzione di governo e di indirizzo politico, a Crisafulli va inoltre riconosciuto il merito di aver analiticamente separato la sfera della giuridicità da quella della politica e di aver svincolato la politica da ogni problema della titolarità formale di potere. I ruoli politici degli organi costituzionali, infatti, «si risolvono nella loro capacità di determinare effettivamente i fini dello Stato, e vanno accertati sulla base della situazione concreta di ogni ordinamento»⁷⁰. L'indirizzo politico viene così a configurarsi come «il concetto che designa l'attività con cui vengono assegnati - di volta in volta - i fini dello Stato (sia quegli ultimi e fondamentali, sia quelli contingenti) e che ha conseguentemente determinato una ridefinizione delle categorie descrittive della dinamica statale, re introducendo accanto ai concetti di «funzione» o «potere», designanti attività giuridiche, quello di politica, intesa come attività qualitativamente diversa da quelle»⁷¹. Nonostante ciò, sia quella di Mortati che quella di Crisafulli devono essere considerate teorie «normative», in quanto concepiscono l'indirizzo politico come una determinazione di fini che costituisce un antecedente rispetto all'attività degli organi costituzionali che esercitano le classiche funzioni dello Stato: in termini prescrittivi giuridicamente apprezzabili, Mortati; in termini politicamente efficaci, Crisafulli⁷².

Nell'ambito precostituzionale sull'indirizzo politico - per quanto qui di più prossimo interesse - dev'essere infine ricordato il contributo di Carlo Lavagna, che ha il merito di aver arricchito le diversità di vedute su numerose questioni affrontate dalla dottrina citata in precedenza. La sua riflessione non trascura la rilevanza assunta dal momento decisionale e dalle esigenze di unità necessarie al governo della comunità; tuttavia, la preoccupazione principale viene rivolta al rispetto delle

⁶⁶ *Ivi*, 137.

⁶⁷ *Ivi*, 163 ss.

⁶⁸ *Ivi*, 138 ss.

⁶⁹ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 38.

⁷⁰ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 245.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

garanzie per evitare che l'esercizio del potere sconfini nell'arbitrio e nella dittatura. Nella sua opera del 1942⁷³, Carlo Lavagna prende le mosse dall'analisi specifica dei rapporti tra Capo del Governo e Ministri, per sottolineare poi, in termini più generali, la complessità dei processi decisionali ed il pluralismo delle istanze che contribuiscono a determinare la direzione statale.

Anche questo Autore, come Crisafulli, muove dal bisogno di comprendere se la funzione di governo possa qualificarsi come funzione giuridicamente autonoma, alla stregua dei rilievi di Mortati. Con questo obiettivo, egli indaga sugli stretti rapporti tra attività di governo ed attività politica, allo scopo di stabilire se dalla politica di un atto derivino di per sé conseguenze giuridicamente apprezzabili e tali da identificare una categoria a sé stante⁷⁴.

Partendo dal presupposto che l'attività politica dello Stato si concretizza nel determinare liberamente «i propri fini e i propri interessi fondamentali»⁷⁵, Lavagna puntualizza come non vi siano statuizioni positive che stabiliscano formalmente quali siano gli atti rivolti alla posizione dei fini fondamentali dello Stato, dotati di particolari forme ed efficacia. L'attività politica, in senso materiale, potrebbe dunque svolgersi in ognuna delle funzioni formali dello Stato e a ciascuna di esse bisognerà guardare per rintracciare i caratteri peculiari dell'attività politica⁷⁶.

Quanto agli atti propri del Governo, si esclude che l'attività amministrativa abbia carattere politico, sia che essa assuma le forme di attività vincolata, sia che si manifesti nelle forme di attività discrezionale, in quanto entrambe incontrano nella precisazione legislativa del fine un limite imprescindibile⁷⁷.

Gli atti propriamente adottati nell'esercizio del potere politico del Governo sarebbero, innanzitutto, quelli il cui «carattere comune è l'essere emanati dal Governo in base a norme costituzionali di competenza, per fini (pubblici interessi) non previsti dall'ordinamento, ma solo genericamente presupposti»⁷⁸. Atti che, pur essendo sostanzialmente esecutivi, si differenziano dagli atti amministrativi «a causa dell'assoluta discrezionalità, non soltanto in ordine al rilievo dell'attualità dell'interesse da tutelare, ma rispetto alla stessa identificazione di questo»⁷⁹. A tale «attività politica di governo» si affiancano, poi, l'«attività normativa generale» e quelle «di direzione amministrativa generale», da ricomprendere nel concetto di «alta amministrazione». Quest'ultima, pur concretizzandosi non in atti politici, bensì in atti amministrativi e dunque nei confini della legislazione, permette al Governo, in ragione della disciplina dell'amministrazione di carattere generale, di raggiungere «quei fini concreti ed attuali dello Stato *politicamente valutati*, per la cui realizzazione non sia necessario modificare l'ordinamento»⁸⁰.

In definitiva, Lavagna giunge ad un «concetto materiale di governo» come attività diretta alla realizzazione di fini non previsti dall'ordinamento, ma entro i limiti

⁷³ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942.

⁷⁴ *Ivi*, 44.

⁷⁵ *Ivi*, 45.

⁷⁶ *Ivi*, 47.

⁷⁷ *Ivi*, 54 ss.

⁷⁸ *Ivi*, 62.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ivi*, 65.

di questo: sia attraverso un'attività specifica (attività politica di governo), sia attraverso la disciplina generale dell'attività amministrativa, negli altri casi.

Con simile costruzione, si esplicita una prima esigenza di garanzia che caratterizza il pensiero dell'Autore. L'attività di governo, infatti, si distingue e si colloca ad un livello inferiore rispetto alla «attività politica primaria» affidata al legislatore, che tende a realizzare fini non previsti dall'ordinamento e, eventualmente, in contrasto con esso⁸¹. Così facendo, nella sua ricostruzione, Lavagna esalta il compito della legge e tende a ridurre il ruolo dell'esecutivo e del Capo di Governo.

Conseguentemente, considerando l'attività di governo nella sua complessità e unitarietà, l'indirizzo politico viene definito come «l'insieme dei fini e delle regole generali che, in ogni momento, informano la complessa attività del Governo»⁸²; esso non viene più considerato come la determinazione dei fini dello Stato, ma solo come il *risultato*, o il *presupposto*, dell'attività del Governo. Vi è dunque un ribaltamento di prospettiva, in quanto l'indirizzo politico, «non lo si può identificare in alcuni atti particolari, né farlo da questi unicamente dipendere, ma va desunto dal complessivo comportamento del Governo», nella variegata pluralità di atti con i quali esso si manifesta⁸³. Una simile concezione, che guarda all'indirizzo politico come un dato positivamente da ricostruire, risulta dunque calibrata in modo sensibilmente diverso non solo da quella elaborata da Mortati, ma anche rispetto a quella ricavata da Crisafulli. È bene anticipare fin da subito che simili spunti troveranno, come si vedrà nel proseguo, ampio sviluppo nella dottrina successiva.

Un ulteriore profilo che si discosta molto dalla dottrina citata precedentemente è costituito anche dal grado di pervasività dell'indirizzo politico all'interno dell'ordinamento. La concezione ampia e così precisata comporta, infatti, che l'indirizzo politico vada ad interessare tutti i diversi rami dell'attività di governo e non soltanto l'attività politica, che dell'intera attività governativa costituisce un semplice aspetto. Di conseguenza, nell'indirizzo politico viene ricompreso anche l'indirizzo generale amministrativo⁸⁴. L'indirizzo politico, pur costituendo un complesso unitario incardinato su alcuni principi e finalità fondamentali che il Governo prende a base della propria azione, consente di essere distinto in grandi settori, «in corrispondenza sia alle varie forme di attività governativa (politica ed alta amministrazione), sia alle diverse branche generali dell'amministrazione»⁸⁵. Solo a questo livello di concretezza, pur nella sua complessità ed unitarietà, l'indirizzo politico manterrebbe una propria rilevanza teorica e pratica.

Adottando simile concezione dell'indirizzo politico, in stretta aderenza con il campo dell'attività politica e di amministrazione generale degli organi di governo, se ne possono trarre importanti conseguenze.

Innanzitutto, la Costituzione viene a rappresentare un limite esplicito all'indirizzo politico, tanto dal punto di vista formale che sostanziale⁸⁶. Ad ulteriore corollario, è evidente come l'indirizzo politico non si collochi in una posizione sovraordinata rispetto alle altre funzioni ed attività statali e non possieda una pro-

⁸¹ *Ivi*, 66 ss.

⁸² *Ivi*, 68.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ivi*, 69.

⁸⁵ *Ivi*.

⁸⁶ *Ivi*, 71.

pria forza normativa, in ragione del fatto che esso non ha una forma tipica cui ricollegare tale efficacia. In definitiva, anche su questi profili, si verifica una contrapposizione alla tesi “normativista” di Mortati e Crisafulli che, in diversa misura, riconoscono all’indirizzo politico carattere giuridicamente vincolante.

Da ultimo, occorre rilevare come l’intera riflessione di Lavagna sia incentrata sull’obiettivo di esaltare i profili di autonomia degli organi costituzionali⁸⁷. Si tenta così di superare quella teoria della dittatura che tende a riconoscere preminenza alla volontà del Capo del Governo sui Ministri e sul Consiglio dei Ministri stesso, riconoscendo sfere di autonomia e competenza proprie sia agli altri organi del Governo, quali Ministri e Consiglio dei Ministri, sia all’organo legislativo nei confronti dell’esecutivo.

3. L’impatto della Costituzione repubblicana sulla nozione di indirizzo politico: fra teorie “normative”...

L’adozione della Costituzione repubblicana ha delle ripercussioni relevantissime sul concetto di indirizzo politico, costituendo - come è possibile immaginare - uno spartiacque per le ricostruzioni offerte dalla dottrina, che ne riceve nuovo vigore.

In Assemblea costituente fu vivissima la discussione sui profili strutturali e sull’imputazione soggettiva della più generale attività di governo, ma non venne affrontato il problema di definire i contenuti delle varie nozioni di “politica nazionale”, “politica generale” del Governo ed “indirizzo politico”⁸⁸. È lecito ritenere, tuttavia, che le soluzioni adottate e confluite nel testo costituzionale segnino la sconfitta «di quella trama concettuale che legava una concezione forte dell’indirizzo politico, appunto inteso come determinazione dei fini dello Stato, ad un esecutivo di spiccata ispirazione monocratica che occupasse una posizione di assoluta preminenza nell’ordinamento»⁸⁹.

Verrebbe da chiedersi, più generalmente, se le trasformazioni subite dal sistema ed il rifiuto radicale dei presupposti che avevano favorito l’elaborazione concettuale di tale nozione, ne rendano possibile la permanenza nell’ordinamento repubblicano⁹⁰. Come è stato autorevolmente sostenuto, la risposta non può che essere posi-

⁸⁷ *Ivi*, 160 ss.

⁸⁸ P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, cit., 46 ss., cui si rinvia anche per la ricostruzione dei dibattiti in Assemblea costituente e all’interno della seconda sottocommissione della commissione dei 75, con riguardo soprattutto al contributo recato da Mortati, segnato sotto diversi aspetti da tratti di continuità con le sue riflessioni prerepubblicane. A questo proposito, è sufficiente ricordare come, affianco alle soluzioni prospettate nel Comitato dei relatori cui venne affidato l’iniziale dibattito sulla forma di governo, Mortati avanzò a titolo personale una proposta su una forma di governo parlamentare decisamente improntata alla valorizzazione della figura del Presidente del Consiglio, attorno al quale sarebbero ruotati i momenti di concessione della fiducia, approvazione del programma e nelle cui mani veniva concentrato il potere di indirizzo politico; al Parlamento, invece, sarebbe sostanzialmente spettato il compito di legittimare il governo ed un ruolo di attuazione nei confronti di tale indirizzo; cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, vol. VIII, Camera dei Deputati, Roma, 1970, 1773 ss.

⁸⁹ P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, cit., 58.

⁹⁰ In questi termini si interroga E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 92 ss.

tiva, poiché nell'ambito di ogni ordinamento è possibile individuare una funzione «direzionale», volta ad orientare l'ordinamento stesso verso obiettivi politici fondamentali⁹¹. È più opportuno, quindi, domandarsi - seppur per sommi capi, anticipando magari questioni sottese al pensiero dei singoli Autori successivamente richiamati - quali siano le conseguenze prodotte dal mutamento del contesto costituzionale sulla nozione qui in esame.

Innanzitutto, l'avvento della Costituzione repubblicana ha determinato la giuridificazione di alcuni fini specifici, «pescandoli dal *mare magnum* della politica»⁹². Le libere scelte o i fini politici accolti e «consacrati» nella Costituzione riducono automaticamente le libere scelte ed i fini politici dei titolari dell'indirizzo, tanto più con il passaggio da una Costituzione di tipo flessibile ad una caratterizzata certo da maggior rigidità⁹³. Le forze di maggioranza, dunque, hanno la possibilità di muoversi liberamente nel perseguimento dei propri obiettivi politici, a condizione di rispettare i limiti, formali e sostanziali, posti dalla Costituzione⁹⁴. Quasi ogni Autore, dunque, si porrà il problema del rapporto tra indirizzo politico e Costituzione, giungendo a soluzioni anche fortemente divergenti, capaci di variare dalla stretta esecuzione dell'indirizzo politico nei confronti dei fini costituzionali, sino alla rispettiva collocazione su piani diversi e ad affermare il carattere non vincolante del testo costituzionale.

Una conseguenza ulteriore potrebbe essere ravvisata nella razionalizzazione della forma di governo, e dunque nei mutamenti della titolarità dell'indirizzo politico e nella risistemazione delle procedure di formazione e di estrinsecazione⁹⁵. A causa della rigidità costituzionale e dell'apertura ad un sistema pluralistico, si può ritenere che la funzione di indirizzo politico non sia mutata nel suo contenuto sostanziale, consistente pur sempre nella predisposizione dei fini politici fondamentali, ma che vi siano stati notevoli mutamenti nell'attribuzione della titolarità e nei raccordi attraverso cui si esplica⁹⁶. A prima vista, potrebbe sembrare paradossale tentare di coniugare l'indirizzo politico con l'idea di pluralismo, poiché tale nozione è stata concepita con un significato prettamente unificante ed entro un sistema nel quale il principio di separazione dei poteri ed ogni altra dimensione del pluralismo aveva subito una forte compressione. Tuttavia, si è cercato di mettere in evidenza come già i primi Autori abbiano sperimentato il tentativo di contemperare esigenze di unitarietà e di garanzia, senza rimanere imbrigliati nel contesto storico-istituzionale e cercando così di generalizzare il proprio contributo. E se si ritiene di potere tener fermo il nucleo concettuale della nozione di indirizzo politico, dev'essere dunque riconosciuto il carattere di «storicità» di ogni tentativo di inquadramento. Nella nuova realtà costituzionale, l'indirizzo politico viene così ad essere la risultante dell'apporto di una pluralità di soggetti a livello costituzionale e a svilupparsi secondo raccordi che variano con il mutare dei rapporti tra gli organi. Diviene così di primaria importanza comprendere, più che la titolarità formale, il grado di partecipazione e di incidenza di ciascuno degli organi che caratterizzano la forma di go-

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² M. PERINI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, Postilla di Aggiornamento, 2007, 1.

⁹³ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 2.

⁹⁴ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 96.

⁹⁵ M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 1.

⁹⁶ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 92.

verno nella formulazione e nella realizzazione dei fini politici nei quali si sostanzia l'indirizzo⁹⁷.

L'avvento della Costituzione repubblicana ha prodotto delle conseguenze anche sulla politica presupposta alla nozione di "indirizzo politico" cui si fa qui riferimento⁹⁸. Se infatti l'aggettivo "politico" che qualifica il termine "indirizzo" deriva dal sostantivo "politica", intesa come «attività di formulazione ed esecuzione delle decisioni pubbliche»⁹⁹, l'indirizzo politico può essere inteso come «l'attività di formulazione ed esecuzione delle decisioni pubbliche vista non sotto il profilo degli atti formali che le enunciano e le attuano, ma sotto il profilo del processo decisionale che sottende tali atti»¹⁰⁰. Le concezioni della politica prevalenti nella letteratura giuspubblicistica, soprattutto retrostanti la nozione di indirizzo politico, sono quelle statocentriche, ed in particolare quelle che la considerano un'attività dello Stato, in quanto costituzionalizzata¹⁰¹. La definizione dell'attributo di "politico" viene così fatta discendere, secondo questa concezione, dall'assetto giuridico dato, nel senso che le attività politicamente rilevanti si considerano già preselezionate, disciplinate e garantite dalla Costituzione¹⁰². Con ciò, tuttavia, non si vuole riconoscere quella tensione che permea tutta la letteratura sull'indirizzo politico e che

⁹⁷ G. GROTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 3. Seguendo questa impostazione, numerosi Autori si sono interrogati sulla partecipazione o meno alla definizione dell'indirizzo politico da parte del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, nell'intento di collocare tali organi all'interno della forma di governo e valutarne il grado di politicità. A meno che ciò non costituisca momento centrale e giustificativo delle rispettive riflessioni sull'indirizzo politico (come nel caso di Barile), nella presente trattazione non ci si soffermerà su tali aspetti, perché porterebbero troppo lontano rispetto all'oggetto di studio principale, ovvero il CIPE, e non offrirebbero immediatamente spunti ricostruttivi per definirne il ruolo. Per una recente ricostruzione del dibattito attorno al ruolo del Capo dello Stato, ad esempio, cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, spec. 107 ss. Analoghi motivi inducono a non occuparsi anche della problematica questione circa l'esistenza o meno di un autonomo indirizzo politico elaborato da Regioni ed Enti locali.

⁹⁸ In termini generali, «l'ambito della «politica» concerne, secondo le comuni concezioni, la condotta ed il governo di una comunità sociale e fine politico è quel fine verso il quale la comunità orienta ed indirizza la sua condotta e per il cui conseguimento essa svolge l'azione di governo. Indirizzo politico e azione di governo appaiono essere, in tal modo, strettamente collegati: non può aversi, infatti, indirizzo politico senza che vi sia una azione di governo e non può aversi azione di governo senza che vi sia un indirizzo politico»; cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 135.

⁹⁹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, 252.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ivi*, 253 s., anche per una categorizzazione delle principali concezioni di politica. Con riguardo alla posizioni Costituzioni, si considerano politiche le attività attraverso le quali si instaurano quelle relazioni interorganiche che la forma di governo assume come sue proprie e caratterizzanti, sia con riguardo alla formazione degli organi costituzionali, ai loro equilibri, o comunque ritenute essenziali per le loro dinamiche.

¹⁰² Più approfonditamente, anche per un compiuto tentativo di operare una classificazione delle teorie dell'indirizzo politico, v. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 78 ss. Con la concezione esposta nel testo, si fa riferimento a quella definizione di "politica" intesa come "attività costituita", afferente ad una nozione di indirizzo politico essenzialmente analitico-ricostruttiva dell'assetto costituzionale, alla quale si affianca quella di coloro che concepiscono l'attributo di "politico" guardando al contenuto proprio dell'indirizzo (80 ss.). Entrambe sono riconducibili a quelle concezioni di indirizzo politico che l'A. classifica come "attività" e che nel presente studio verrà privilegiata, cui si affiancano quelle che inquadrano l'indirizzo politico come "effetto di atti" o come il loro "contenuto" (70 ss.).

polarizza le concezioni della politica come attività costituita, che esiste in virtù del diritto stesso, e le concezioni della politica come attività extragiuridica, ovvero come un dato della realtà che il diritto può solo regolare con norme che ne disciplinano le modalità di svolgimento¹⁰³.

Con la scomparsa del regime fascista diveniva necessario, dunque, rimeditare la problematica dell'indirizzo politico eliminandone gli aspetti contingenti e non più conciliabili con il nuovo assetto costituzionale¹⁰⁴. Non è più possibile, nei medesimi termini del passato, caricare l'indirizzo politico del compito di garantire il principio di unità dello Stato e della sua azione, di veicolare l'interesse pubblico e nazionale, unico e obiettivamente accertabile, di imporre vincolativamente il coordinamento dell'azione degli organi statali. Innanzitutto, bisogna considerare come la Costituzione repubblicana abbia negato l'esistenza di un unico interesse pubblico che stia a fondamento dell'attività degli organi costituzionali, dando, viceversa, esplicito riconoscimento al pluralismo politico e all'esistenza di una varietà di bisogni e di interessi a livello della comunità. Secondariamente, in ragione della posizione di reciproca parità ed autonomia degli organi costituzionali, non è più possibile postulare, in termini mortatiani, l'esistenza di un organo superiore agli altri, sia esso, in quanto tale, capace o meno di vincolare positivamente l'attività degli organi costituzionali. Da ultimo, il coordinamento preventivo delle attività degli organi costituzionali, che nel regime fascista si realizzava mediante la forza vincolante riconosciuta all'indirizzo, non si giustifica più nell'attuale ordinamento, nel quale viene «realizzato dall'istituto della fiducia, destinato a garantire, tramite la maggioranza parlamentare, l'omogeneità politica, l'affinità di intenti tra governo e camere»¹⁰⁵.

Nel solco tracciato dalle prime elaborazioni sistematiche sull'indirizzo politico, ad opera di Mortati, Crisafulli e Lavagna, si sono inseriti i numerosi Autori che si sono fatti carico del compito di adeguare tale nozione con le nuove coordinate costituzionali, verificando se, ed in quali termini, l'indirizzo politico possa continuare ad avere cittadinanza nell'ordinamento. Ai fini della presente riflessione, conviene impostare l'esposizione del percorso dottrinale distinguendo tra coloro che, da una parte, in continuità con il pensiero di Mortati e Crisafulli, valorizzano il carattere giuridico e "normativo" dell'indirizzo politico, riconoscendogli, con diversa gradazione, carattere vincolante e cogente, e, dall'altra, coloro che, sviluppando il pensiero di Lavagna, ne svalutano la portata prescrittiva, la capacità ricostruttiva in termini di sistema e, ultimamente, l'utilità attuale.

Si potrebbe preliminarmente anticipare che obiettivo delle teorie collocabili nel primo filone sia quello di individuare le forme e le modalità attraverso cui l'unità,

¹⁰³ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 254. Cfr. anche G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 1, che, introducendo la trattazione sull'indirizzo politico, constata come nel linguaggio corrente l'aggettivo "politico" «è spesso usato con riferimento ad orientamenti, programmi e indirizzi propri di soggetti o formazioni sociali che non si identificano con lo Stato anche se in maniera mediata o diretta contribuiscono alla vita dello Stato, ad essa partecipano o, quanto meno, cercano di partecipare».

¹⁰⁴ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973, 136 ss.

¹⁰⁵ *Ivi*, 137.

la compattezza e l'omogeneità delle comunità possono essere esaltate e tradursi in decisioni politiche di carattere normativo. Viceversa, si potrebbe sostenere che la preoccupazione principale delle seconde sia quella di rintracciare le scelte politiche in una società disomogenea, pluralistica, conflittuale, senza però snaturarla e rispettando l'esistenza delle sue diverse componenti¹⁰⁶. È bene subito premettere, però, che la prima delle due impostazioni risulterà più proficua sia per comprendere le dinamiche interne alla forma di governo, nei termini di cui si è parlato sopra, sia per valutare in termini funzionali l'apporto dei singoli organi nell'elaborazione delle politiche, come ci si prefigge di fare con riguardo all'oggetto principale del presente studio, ovvero il CIPE.

Cominciando dall'esposizione degli Autori che tendono a valorizzare la dimensione "normativa" dell'indirizzo politico, per comprendere da vicino in cosa essa consista, è opportuno riferirsi innanzitutto alla posizione di Costantino Mortati, che ha cercato di riadattare la propria teoria al mutato contesto costituzionale, mantenendo però numerosi tratti di continuità rispetto alla passata concezione elaborata durante il regime fascista.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, Mortati si pone il problema se sia ammissibile una funzione «alla quale siano da ricollegare le manifestazioni della volontà statale di esercizio della funzione di indirizzo politico»¹⁰⁷. Nel motivare la propria risposta affermativa, l'Autore riesce comunque a valorizzare alcuni profili delle sue precedenti riflessioni che potevano considerarsi la ricaduta più diretta del carattere autoritario del regime fascista.

L'indirizzo politico, infatti, viene adesso espressamente considerato come «fonte normativa», collocata nella gerarchia delle fonti ad un grado inferiore rispetto alla Costituzione, ma in posizione preminente rispetto alle leggi ordinarie. Dal punto di vista funzionale, l'indirizzo politico assume così il precipuo scopo di dare immediata esecuzione ai «fini generalissimi» previsti dalla Costituzione, che «hanno bisogno di venire adeguati alle situazioni concrete variabili nel tempo».

Da ciò deriva anche il carattere cogente dell'indirizzo politico, che, proprio in virtù di questo legame con le norme costituzionali e del porsi come loro «immediato svolgimento», viene considerato «giuridicamente vincolante» per gli organi cui si rivolge, in maniera però diversa e secondo dell'indole delle rispettive funzioni.

Tuttavia, tale normatività - ed è questo un tratto che chiarisce tanto della sua impostazione - è connessa ad una sanzione che si esaurisce sul piano della responsabilità politica, da far valere nei confronti delle persone che incorrono in eventuali violazioni¹⁰⁸. L'indirizzo politico, infatti, non consiste solamente nella determinazione di finalità generali, ma è accompagnato anche da una serie di poteri diretti ad assicurare, entro certi limiti, l'osservanza effettiva delle direttive stesse.

Sulla base di questi presupposti, concernenti propriamente la natura dell'indirizzo politico, ne viene data una definizione che esalta, più di quanto venisse fatto in epoca fascista, il pluralismo istituzionale e sociale sotteso alla realtà costituzionale. L'indirizzo politico viene inteso come «strutture e procedimenti che mirano a realizzare, in termini di *concordia discors*, quella sintesi tra interessi con-

¹⁰⁶ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 159, nt. 2.

¹⁰⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1969, 318.

¹⁰⁸ *Ivi*, 319.

fliggenti che soddisfì al massimo l'interesse generale, qual'è avvertito in un determinato momento della vita associata»¹⁰⁹. Viene dunque abbandonato il nesso tra indirizzo politico ed organo supremo, così che il primo viene concepito come sintesi derivante dall'apporto di una molteplicità di soggetti, portatori di istanze eventualmente contrapposte, le quali convivono in un regime democratico-pluralista che ne legittima pienamente l'esistenza e ne prevede le modalità di composizione.

Il Mortati repubblicano, inoltre, stempera ulteriormente quegli aspetti della sua teoria che esaltavano il momento unitario e che rischiavano di subire una maggiore torsione in una logica autoritaria. La funzione di indirizzo politico, si dice, si pone fuori dallo schema della classica tripartizione dei poteri e non opera con atti tipici, ma si esprime tramite atti e procedimenti di differente natura. Tale funzione, però, «non vuole sovvertire il criterio di divisione dei poteri, bensì integrarlo per coordinarne le singole manifestazioni, secondo appare richiesto dall'esigenza di raggiungere un minimo di armonizzazione fra loro»¹¹⁰. L'importanza di tale funzione, poi, si coglie anche nella dinamica delle relazioni tra organi costituzionali, in quanto è proprio la distribuzione fra gli organi della funzione di indirizzo politico ed i congegni operativi che ne seguono che consentono di definire i caratteri della forma di governo vigente nell'ordinamento in un dato momento storico¹¹¹.

Mortati, inoltre, mantiene al partito politico un ruolo di protagonismo centrale nella definizione dell'indirizzo politico, entro un contesto che comunque non viene più dominato dalla logica del partito unico. La nostra Costituzione, infatti, accogliendo il principio democratico rappresentativo maggioritario, ha attribuito il potere di indirizzo politico «alle forze politiche designate di volta in volta dai responsi degli elettori, e, più precisamente ai partiti che ne sono espressione, dai quali poi si enuclea la maggioranza parlamentare e, con essa, il governo che ne gode della fiducia tenuti ad assumere la responsabilità avanti al corpo elettorale dell'esecuzione del programma da esso approvato»¹¹². La teoria del partito politico elaborata da Mortati a partire dagli anni '30 costituirà comunque il solco lungo il quale si incamminerà la riflessione costituzionalistica negli anni della Repubblica, assumendola come il fulcro di ogni più ampia riflessione sulle istituzioni. I partiti vengono considerati le uniche o le principali istituzioni mediante le quali la sovranità popolare è in grado di esprimere un indirizzo politico e una funzione di governo. Sono i partiti gli effettivi rappresentanti della totalità del popolo, chiamati a trovare e mantenere l'unità politica e di governo all'interno di Parlamenti pluralistici¹¹³.

Tra i primi contributi innovativi sull'indirizzo politico formulati all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione vi è senza dubbio quello di Paolo Barile, che, interrogandosi sulle funzioni di Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale e sulla loro posizione nella forma di governo, giunge ad elaborare la categoria dell'«indirizzo politico costituzionale». Tale concezione rappresenta il tentativo di trovare tratti unitari nelle diverse funzioni esercitate da molteplici organi costituzionali, riconducendole ad una nozione più ampia di indirizzo politico, sul pre-

¹⁰⁹ ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 605.

¹¹⁰ *Ivi*, 602.

¹¹¹ *Ivi*, 605.

¹¹² *Ivi*, 675.

¹¹³ G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 121.

supposto, però, che quest'ultima possa declinarsi in termini differenti a seconda degli organi che ne siano contitolari.

Interrogandosi dapprima sull'essenza dei poteri della Corte costituzionale, Barile ne parla come di organo che «partecipa della funzione di indirizzo politico centrale»¹¹⁴. Sul presupposto elaborato dall'ultimo Mortati, che guarda all'indirizzo politico come funzione da ricomprendere tra quelle immediatamente attuative della Costituzione e che tende alla determinazione dei fini concreti, Barile sostiene che tutti gli organi costituzionali siano contitolari di questa funzione ed esercitino un potere di natura analoga, in quanto «diretto ad attuare la Costituzione»¹¹⁵. Su questa base, viene poi abbozzata una distinzione tra organi contitolari dell'indirizzo politico in «attivi» e «di controllo»; la natura della funzione di indirizzo politico è di regola «stimolante», ma qualora i primi esercitino un indirizzo contrario alla Costituzione, i secondi intervengono «non allo scopo di stimolare, ma proprio di *paralizzare* le attività contraria alla Costituzione»¹¹⁶.

Questa posizione è stata successivamente chiarita e sviluppata con riguardo al Capo dello Stato¹¹⁷, distinguendo tra funzione di indirizzo politico “generale” ed indirizzo politico “di maggioranza”. Esistono infatti «*due aspetti* dell'indirizzo politico: un indirizzo *generale* o *costituzionale*, tendente all'attuazione della Costituzione, poggiante sulla Costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti e tendente ad attuare i *fini costituzionali permanenti*; ed un indirizzo politico *contingente, di maggioranza*, che è anch'esso condizionato e vincolato nei fini dalla Costituzione, ma che la Costituzione tende ad attuare *solo parzialmente*, in quelle parti che sono ad esso congeniali, e non in quelle che avversa, e che comprende poi tutta la gamma dei fini secondari, privi di qualsiasi rilievo costituzionale»¹¹⁸. E dunque, da un lato, tutti gli organi costituzionali sono compartecipi della funzione di indirizzo politico generale o costituzionale, e, dall'altro, solo alcuni di tali organi sono contitolari della funzione di indirizzo di maggioranza; entrambi hanno «stessa natura, ma differente sfera d'azione e ricchezza di fini»¹¹⁹. È una concezione, dunque, che guarda alla Carta costituzionale in una duplice prospettiva: come insieme di fini positivi da realizzare, nei confronti dell'indirizzo politico costituzionale, e come vincoli negativi da rispettare, nei confronti dell'indirizzo politico di maggioranza¹²⁰.

Questa duplice prospettiva con cui si guarda all'indirizzo politico è stata fortemente criticata da diversi Autori¹²¹, anche se lo stesso Barile, a distanza di anni, ha

¹¹⁴ P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, 1957, 911 ss.

¹¹⁵ *Ivi*, 912.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Id.*, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1958, 295 ss.

¹¹⁸ *Ivi*, 308 ss.

¹¹⁹ *Ivi*, 308. «Il Capo dello Stato ha per suo precipuo compito quello di *controllare l'indirizzo di maggioranza*, ed eventualmente di *correggerlo per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali*».

¹²⁰ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 247.

¹²¹ Per i quali si rinvia alla ricostruzione ed ai richiami bibliografici offerti da A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 165 ss.

ridimensionato questa tesi riconducendo l'indirizzo politico costituzionale di cui sono titolari gli organi di garanzia ad una funzione di controllo e di correzione¹²².

Tra gli studi che valorizzano la consistenza normativa dell'indirizzo politico bisogna richiamare anche quello organicamente elaborato da Enzo Cheli a pochi anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Impostando la propria riflessione a partire dall'origine della nozione di atto politico, attività di governo ed indirizzo politico nel contesto precostituzionale, l'Autore offre una rilettura di tali nozioni da una prospettiva interna alla nuova realtà costituzionale e repubblicana¹²³. In particolare, la visione di Cheli dell'indirizzo politico ha il pregio di sintetizzare «il rapporto tra il continuum delle scelte politiche (considerato per quello che esso è in un sistema pluripartitico, e cioè un momento di elaborazioni, negoziazioni, scelte, antecedenti le manifestazioni formali dell'ordinamento) e lo svolgersi dell'attività costituzionale»¹²⁴. Indirizzo politico viene ad essere, infatti, la «funzione affidata agli organi costituzionali direttamente collegati alle forze di maggioranza (profilo soggettivo) e volta a determinare la trasposizione sul terreno giuridico delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza (profilo oggettivo)»¹²⁵.

Innanzitutto, va sottolineato come il collegamento tra indirizzo politico e forze di maggioranza sia elemento essenziale ai fini dell'interpretazione unitaria del sistema. Corpo elettorale, Parlamento e Governo, in quanto direttamente rappresentativi della volontà delle forze di maggioranza, divengono compartecipi e responsabili della definizione dell'indirizzo politico.

Il corpo elettorale, tramite l'attività elettorale e l'esercizio degli istituti di democrazia diretta, viene ad essere la fonte originaria dell'indirizzo politico¹²⁶. In parti-

¹²² Cfr. M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998, 112 s., ove Barile chiarisce che intento principale della ricostruzione sull'indirizzo politico costituzionale era sostenere che «esisteva la possibilità di un intervento nel campo dell'indirizzo politico di maggioranza da parte della Corte costituzionale e del Capo dello Stato, i quali avevano il diritto-dovere di intervenire per correggere eventualmente l'indirizzo politico di maggioranza e per ricondurlo all'osservanza della Costituzione. Ecco, per dire questo, non c'era bisogno in realtà - ancora mi batto il petto - di inventare un indirizzo politico costituzionale che, di per sé, forse poteva essere ritenuto ultroneo» Perché «un indirizzo che tende all'attuazione della Costituzione in realtà non esiste», mentre può essere considerato «una funzione di controllo e correzione questa, e non anche una funzione autonoma».

¹²³ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 75 ss. Nel far ciò, l'Autore traccia le coordinate principali di tale elaborazione con il superamento di alcuni presupposti connessi allo sviluppo della problematica dell'indirizzo politico, tanto nell'ordinamento liberale, quali la tripartizione dei poteri dello Stato e la concezione di supremazia incondizionata della legge, quanto nell'ordinamento autoritario, quali l'impostazione unitaria e totalitaria dello Stato, l'abbandono delle finalità garantiste dello Stato liberale, l'accentramento delle funzioni statali e la posizione di preminenza guadagnata dagli organi del potere esecutivo. Non si trascura, tuttavia, di evidenziare gli elementi di continuità per i quali bisogna essere tributari rispetto al passato, quali, ad esempio, dal periodo liberale, la concezione dell'attività di governo intesa come "esecutiva" della Costituzione e la sua titolarità da parte di più organi costituzionali, e, dal periodo fascista, l'esigenza di una funzione "direzionale" dell'ordinamento.

¹²⁴ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 250.

¹²⁵ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 137 s.; cfr. pure E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Organizzazione costituzionale, Il Mulino, Bologna, 1997, 23.

¹²⁶ ID., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 138 ss.

colare, l'attività elettorale instaura «il primo dei circuiti intercorrenti tra organi rappresentativi delle forze di maggioranza»¹²⁷. Ruolo fondamentale viene svolto dai partiti politici e dai programmi di cui si fanno portatori. L'indirizzo politico, infatti, viene a configurarsi sempre più come la «funzione di traduzione sul terreno giuridico dei programmi politici elaborati dalle forze di maggioranza»¹²⁸.

Di seguito, l'indirizzo politico si sviluppa in un «circuitto politico» che coinvolge Parlamento e Governo. Spetta al Parlamento elaborare alcuni fondamentali atti di indirizzo politico, segnatamente tramite: l'istituto della fiducia, che coinvolge l'esistenza e l'intera attività del Governo¹²⁹; il controllo politico, che attiene ad aspetti singoli dell'azione governativa; la legislazione, attraverso cui si manifesta la partecipazione quantitativamente prevalente delle Camere alla funzione di indirizzo politico¹³⁰.

È al Governo, tuttavia, che spetta il nucleo fondamentale dei poteri connessi all'esercizio della funzione, ed è attraverso la sua azione che «matura la fase conclusiva e preminente dell'indirizzo politico affidato alle forze di maggioranza»¹³¹. Quanto al contenuto dell'indirizzo politico affidato al Governo nella fase effettuale della sua attuazione, l'azione governativa si sviluppa su due livelli differenti, politico ed amministrativo¹³², e, per il livello politico, nelle due diverse direzioni di politica interna ed internazionale¹³³.

Con l'impostazione suaccennata, dunque, Cheli nega all'indirizzo una consistenza ed un'efficacia autonoma rispetto a quella dei singoli atti giuridicamente disciplinati attraverso cui si manifesta¹³⁴. Gli atti espressione dell'indirizzo politico sono considerabili «atti cerniera», dei quali dev'essere sottolineato, da un lato, il loro essere atti dell'ordinamento, ovvero da questo previsti e disciplinati, e, dall'altro, la loro connotazione contenutistica, di atti recettivi/espressivi di manifestazioni di volontà politica¹³⁵.

Quanto al profilo della natura giuridica e della normatività dell'indirizzo politico, si sottolinea come «il fondamento dell'omogeneità suscettibile di ricondurre entro lo schema di una funzione unitaria atti diversi nella forma e nell'efficacia va ricercato nell'*identità del fine* connesso alle diverse attività di indirizzo, *fine che si identifica nella traduzione sul terreno giuridico di scelte politiche operate dalle forze di maggioranza*». L'indirizzo politico acquisisce così la natura di funzione caratterizzata da una concreta rilevanza giuridica¹³⁶. Tuttavia, questa impostazione si mostra per certi versi restrittiva, perché non solo nega alla politica una rilevanza normativa

¹²⁷ *Ivi*, 139.

¹²⁸ *Ivi*, 140.

¹²⁹ «Nel voto di fiducia (o di sfiducia) è possibile cogliere il momento di massima evidenziazione dell'indirizzo politico, cioè il punto di formazione (o d'interruzione) di quella omogeneità politica tra maggioranza parlamentare e Governo su cui viene a svolgersi tutta la dinamica della funzione di indirizzo»; *Ivi*, 142.

¹³⁰ *Ivi*, 141 ss.

¹³¹ *Ivi*, 148 ss.

¹³² Per la concezione di indirizzo amministrativo propugnata dal Cheli, v. *infra* par. 7.

¹³³ *Ivi*, 153 ss.

¹³⁴ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 249 ss.

¹³⁵ *Ivi*, 250.

¹³⁶ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 164 ss.

diretta¹³⁷, ma guarda alle sole estrinsecazioni ultime e formali di procedimenti decisori che possono essere anche molto complessi e che possono svilupparsi in buona parte informalmente¹³⁸.

Altra dottrina che ritiene ancora pienamente utilizzabile il concetto di indirizzo politico, considerando così l'ordinamento in termini dinamici, è rappresentata da Temistocle Martines, che ha sistematicamente raccolto le sue riflessioni in una voce enciclopedica dedicata proprio all'indirizzo politico¹³⁹.

L'impostazione privilegiata dall'Autore, innanzitutto, ruota attorno alla concezione dell'indirizzo come «manifestazione di una volontà armonica e coerente da parte di uno o più soggetti in funzione del conseguimento di un fine politico»¹⁴⁰.

Martines scompone «analiticamente»¹⁴¹ l'indirizzo politico in diverse fasi e, pur mantenendone una concezione unitaria, individua, rispettivamente, una fase «teleologica», una fase «strumentale» ed una fase «effettuale»¹⁴².

Quanto alla prima fase «teleologica», essa consiste propriamente nella individuazione dei fini e, per ciò stesso, diviene logicamente preliminare ad ogni altra fase. In un regime di Costituzione rigida, inoltre, la definizione delle finalità viene fortemente condizionata dalle norme costituzionali. L'indirizzo politico, dunque, risulta «subordinato alla fonte suprema»¹⁴³ ed in ciò emerge lo stretto rapporto tra individuazione ed unificazione dei fini concreti dello Stato ed «esecuzione» della Costituzione¹⁴⁴. Tale momento, tuttavia, non si riduce in una mera «attuazione» della Costituzione; a seconda del grado di precisazione dei fini da parte delle norme costituzionali, l'indirizzo politico viene ad essere «il risultato, almeno nel suo momento iniziale, dell'interpretazione della costituzione ad opera dei soggetti legittimati ad esprimerlo e può essere considerato come la prima fase del processo applicativo della stessa»¹⁴⁵.

La successiva fase «strumentale» si sostanzia «nell'orientare e dirigere la volontà verso il conseguimento del fine»¹⁴⁶. Ne deriva come la predisposizione di un complesso apparato organizzativo, consistente nei mezzi necessari e negli schemi normativi che assicurino un determinato grado di cogenza, risulti indispensabile per programmare, manifestare e mantenere coordinata la volontà verso il conseguimento del fine.

¹³⁷ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 250.

¹³⁸ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 165 ss. Per non apparire sbilanciata sugli aspetti formal-procedurali dell'indirizzo politico, l'Autore precisa successivamente le coordinate della nozione di atto politico nell'ordinamento repubblicano, da intendersi come gli atti posti in essere dagli organi costituzionali investiti della funzione di indirizzo e caratterizzati da un elemento di libertà nel fine (181 ss.).

¹³⁹ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 134 ss.

¹⁴⁰ *Ivi*, 135.

¹⁴¹ M. CERASE, *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, 3093 s.

¹⁴² T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 136 ss.

¹⁴³ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 137.

¹⁴⁴ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 247.

¹⁴⁵ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 139. L'Autore fa riferimento al grado di specificazione dei fini costituzionali richiamando le controverse categorie di «norme programmatiche» e «Costituzione materiale», per le quali si rinvia ai richiami bibliografici presenti.

¹⁴⁶ *Ivi*, 140.

Da ultimo, la fase “effettuale” si sostanzia nel conseguimento concreto dei fini, sebbene essa non appaia strettamente essenziale, in quanto «il risultato ultimo può anche mancare senza che, per ciò solo, l'attività precedentemente posta in essere debba considerarsi estranea all'indirizzo politico»¹⁴⁷.

L'indirizzo politico realizza una prima “funzionalizzazione” della volontà dei governanti attraverso la preventiva determinazione unitaria e strategica dei fini dell'attività legislativa ed amministrativa. Tale funzionalizzazione, poi, appare fortemente legata con il momento della successiva realizzazione e concretizzazione, tramite la predisposizione di un apparato organizzativo ed un sistema di norme, accentuando così il *continuum* di volontà che indirizza le ulteriori scelte di specificazione ed attuazione¹⁴⁸.

Questa interdipendenza fra indirizzo politico, apparato organizzativo e sistema di norme giuridiche è indispensabile anche per circoscrivere le comunità sociali capaci di esprimere un indirizzo politico. Dal momento che «soltanto quelle comunità dotate di un apparato organizzativo potenzialmente predisposto per assicurare il conseguimento dei fini che costituiscono la causa prima del loro sorgere, sono in grado di esprimere un indirizzo politico obiettivamente rilevabile e normativamente disciplinato», l'Autore parla principalmente di indirizzo politico statale o generale¹⁴⁹.

Martines assume una precisa posizione in ordine a diversi profili controversi in dottrina. Innanzitutto l'indirizzo politico viene concepito non come una funzione, bensì come una attività, ovvero «come una sequela di atti incidenti sulla realtà giuridica e diretti e coordinati al conseguimento dei fini in funzione dei quali viene attribuita dal sistema normativo una determinata situazione giuridica soggettiva»¹⁵⁰. Questa impostazione fa sì che l'attenzione debba essere spostata sulle dinamiche effettive tra organi. Al problema della titolarità, infatti, non può «essere data, in astratto, una soluzione unitaria senza correre il rischio d'essere smentiti dai singoli ordinamenti positivi e dal loro concreto divenire»¹⁵¹. Così, l'individuazione del titolare dell'attività di indirizzo politico dipende dall'effettivo esercizio del potere di determinazione dei fini, che l'ordinamento potrebbe invece attribuire solo formalmente ad un determinato organo. Ultimamente, però, il problema della titolarità dipenderà dalla nozione stessa di indirizzo politico che si sceglie di adottare, per cui, nell'impostazione di Martines, è evidente come si avranno più organi cui «spetterà, nell'esercizio delle competenze loro proprie, di determinare e dirigere l'azione politica dello Stato»¹⁵². E sarà sempre muovendosi entro una dimensione di effettività che trova soluzione il problema della normatività del fine di cui l'indirizzo politico si fa portatore. Il fine, infatti, «ha natura normativa e vincolante nella misura in cui trova corrispondenza nella costituzione materiale e l'attività diretta al suo conseguimento viene assistita dalla previsione dei mezzi finanziari (qualora questi si

¹⁴⁷ *Ivi*, 142.

¹⁴⁸ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 247.

¹⁴⁹ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 136; v. anche G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 4. Accanto allo Stato, anche le Regioni si ritiene soddisfino tali requisiti e, dunque, siano capaci di esprimere un indirizzo politico autonomo.

¹⁵⁰ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 144.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ivi*, 145.

rendano necessari) oltre che di un sistema di garanzie e di sanzioni che ne assicurino lo svolgimento nella direzione voluta»¹⁵³.

Quale sviluppo coerente dell'impostazione sommariamente ricostruita, l'attività di indirizzo politico coinvolge a vario titolo le singole funzioni dello Stato. Mentre «il momento della determinazione e della specificazione dei fini risulta collegato alla funzione (materialmente) legislativa», così «il momento strumentale dell'attività di indirizzo va riferito sia a detta funzione sia a quella esecutiva». Il terzo momento, infine, «dev'essere ricondotto alla funzione esecutiva»¹⁵⁴.

Al di là di questa tendenziale distinzione sul coinvolgimento dei singoli poteri nelle diverse fasi, si è perfettamente coscienti anche «della connessione fra l'attività di indirizzo svolta dagli organi dello Stato-soggetto e la attività dei molteplici operatori politici che agiscono nella comunità statale, e dell'incidenza che quest'ultima può acquistare nello svolgimento delle funzioni dello Stato»¹⁵⁵. Nella determinazione dei fini, che costituisce il momento principale dell'attività di indirizzo politico, i partiti politici svolgono quindi un ruolo fondamentale, recando un contributo di tipo «essenzialmente dialettico», sia a livello dello Stato-governo sia a livello dello Stato-comunità¹⁵⁶.

Un punto di vista peculiare nella riflessione sull'indirizzo politico è quello di Mario Dogliani, il quale, non solo ha ricostruito, categorizzato e rielaborato le posizioni della principale dottrina che si è occupata dell'indirizzo politico, specie con riguardo ai contributi di Mortati e Crisafulli¹⁵⁷, ma, sul concludere della voce dedicata all'indirizzo politico¹⁵⁸, ha riassunto i termini della propria riflessione ponendo in luce alcuni aspetti della nozione non sempre messi sufficientemente in evidenza.

Innanzitutto, il pensiero di Dogliani coglie bene la trasversalità occupata dall'indirizzo politico rispetto alla scienza giuridica e politologica. Infatti, il concetto di indirizzo politico «costituisce il raccordo tra il punto di vista giuridico, avente ad oggetto lo stato, e il punto di vista politologico, avente ad oggetto il sistema politico»¹⁵⁹.

L'indirizzo politico viene così inteso come attività di determinazione dei fini da parte dello Stato, sia di quelli ultimi e fondamentali, sia di quelli contingenti e parziali. Tale concetto, inoltre, rappresenta anche il cardine «dell'interpretazione dell'organizzazione costituzionale e dunque il presupposto essenziale per la ricostruzione della forma di governo». L'indirizzo politico, infatti, viene a porsi come

¹⁵³ *Ivi*, 145 s. Ne deriva che «l'efficacia giuridica di un atto si commisura non alla produzione dell'effetto proprio dell'atto ma al fatto che l'atto stesso sia potenzialmente capace o idoneo a produrre un effetto giuridico».

¹⁵⁴ *Ivi*, 149. Resta, dunque, esclusa la funzione giurisdizionale, in quanto «estranea alle tre fasi di indirizzo».

¹⁵⁵ *Ivi*, 150.

¹⁵⁶ *Ivi*, 165 ss.

¹⁵⁷ Al riguardo, si veda soprattutto il lavoro monografico intitolato *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, spec. 185 ss.

¹⁵⁸ *Id.*, *Indirizzo politico*, cit., spec. 257 ss., cui si rivolgono le citazioni che seguono nel testo.

¹⁵⁹ *Ivi*, 258. Si tratta infatti della categoria che consente di attribuire rilievo giuridico al sistema politico in quanto mantiene nell'ambito della scienza del diritto la consapevolezza che «lo stato può essere osservato da due punti di vista diversi: sub species legis, come ordinamento giuridico, e sub species potestatis, come sistema politico».

il criterio per tracciare la distinzione «tra i fini politici e i fini che tali non sono; e conseguentemente tra gli organi e i soggetti che possono essere definiti politici [...] e i soggetti sforniti di tale carattere»¹⁶⁰. Sul piano della dinamica costituzionale, l'indirizzo politico manifesta «la sua originaria, e più intensa, capacità euristica: esso infatti fa emergere e consente di indagare il rapporto tra gli organi, i procedimenti e gli atti (considerati nella perfezione giuridica che attribuisce loro validità) attraverso cui opera lo stato di diritto, e i soggetti, i processi e le manifestazioni di volontà attraverso cui si forma la decisione politica che in essi è racchiusa e che ne ha determinato in concreto la produzione»¹⁶¹.

La determinazione dei fini che rappresenta il *proprium* dell'indirizzo politico risulta quindi un momento concettualmente autonomo e non riconducibile alle singole attività produttive di atti attraverso cui sono assunte le deliberazioni giuridicamente vincolanti.

Se posta in rapporto con la produzione di atti giuridici prescrittivi di fini, l'attività di indirizzo politico può essere distinta «in entrata» e «in uscita», a seconda che ci si riferisca alla loro formazione o attuazione¹⁶². Dal primo punto di vista, tale attività mette in luce soprattutto la non esaustività delle procedure disciplinate dal diritto per quanto riguarda il formarsi della decisione sul se, sul quando e sul contenuto degli atti prodotti. Dal secondo punto di vista, si distingue a seconda che si tratti di attuazione di atti normativi o di atti dal contenuto concreto. Nel primo caso, l'indirizzo politico metterà in luce come il processo di applicazione potrà essere orientato anche da fini politici non riconducibili al contenuto delle norme. Nel secondo, invece, si evidenzierà come anche il processo di esecuzione sarà eventualmente orientato da fini politici, ulteriori e coerenti con quelli che hanno ispirato l'atto da attuare.

I contributi precedentemente citati, come detto, si collocano nel filone dottrinario che, secondo diverse gradazioni, valorizza la natura giuridica e la portata normativo-vincolante dell'indirizzo politico, recando una riflessione sull'istituto *ex professo* ed in termini organici. Affianco a questi ve ne sono altri che assumono l'indirizzo politico come chiave di lettura per comprendere primariamente i termini del rapporto tra Parlamento e Governo e studiare principalmente il raccordo attraverso cui esso si sviluppa.

Emblematico di questa impostazione è l'opera di Mario Galizia, dedicata ai rapporti tra Parlamento e Governo¹⁶³.

Il suo intero studio assume come chiave di lettura l'istituto della fiducia, la quale «fissa i termini della relazione Parlamento-Governo, determina i caratteri essenziali dell'azione di governo, il giuoco delle competenze relative, pone, in tal modo, la struttura base, su cui si inserisce tutta l'organizzazione costituzionale»¹⁶⁴. La Costituzione racchiude nell'ambito della relazione fiduciaria la fissazione dell'indirizzo politico; quest'ultimo «si sviluppa articolandosi sui poteri legislativo ed esecutivo, attraverso il raccordo maggioranza parlamentare-governo determinato dalla fidu-

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ivi*, 258 s.

¹⁶³ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1972.

¹⁶⁴ *Ivi*, 2.

cia», così che «la responsabilità politica per l'indirizzo politico ricade sul Gabinetto e sulla maggioranza, che lo sostiene»¹⁶⁵.

Nell'ampia indagine volta a scansionare ogni aspetto nel quale si articola il rapporto fiduciario, l'Autore sostiene come «seguendo la traccia che, in ordine alla funzione di indirizzo politico, ci danno i dati normativi, si possono individuare i momenti fondamentali dell'istituto di fiducia»¹⁶⁶. Prima di approfondire, però, i termini specifici in cui si sostanzia tale rapporto, Galizia offre una propria visione dell'indirizzo politico con una impostazione parzialmente innovativa. Secondo l'Autore, l'attività di indirizzo politico si sostanzia in determinazioni a carattere «primario» e «secondario»¹⁶⁷: mentre le prime rappresentano le «determinazioni fondamentali»¹⁶⁸ e sono dirette «a porre le finalità essenziali del governo, operando una scelta politica fondamentale»¹⁶⁹, le seconde fanno sì che l'indirizzo sia «continuamente riesaminato, adattato, precisato dinanzi all'atteggiarsi concreto dei problemi particolari»¹⁷⁰, fissando «i criteri da seguire oppure ancora la predisposizione o l'uso dei mezzi per realizzare i fini già definiti»¹⁷¹. Al di là di questa prima distinzione, poi, l'attività di indirizzo si concretizza, più specificatamente, in atti formali, mozioni, ordini del giorno, comunicazioni, programmi, deliberazioni, dichiarazioni, istruzioni, sotto forma di leggi che si limitino a porre principi programmatici, sino a semplici direttive orali o, implicitamente, comportamenti o atti che comunque rilevino in maniera univoca una precisa volizione preventiva sul piano dell'indirizzo¹⁷². Alcune determinazioni secondarie, infine, possono essere emanate con il compimento di un atto concreto, inserendosi nella rispettiva procedura di formazione, pur mantenendo comunque una propria autonomia rispetto a questi. Infine, l'attività di indirizzo politico non si esaurisce solo in potestà di determinazione normativa, ma ricomprende anche una serie di potestà organizzatorie, spesso strettamente collegate con le prime¹⁷³.

Sul piano teorico, l'indirizzo politico rappresenta una funzione autonoma, i cui atti, attraverso cui si esplica, sono omogeneamente caratterizzati dall'essere «propulsivi del sistema [...], dominati da uno scopo peculiare di coordinazione dell'apparato statale, di armonizzazione della sua azione, sempre motivati da valutazioni unitarie»¹⁷⁴.

La fissazione dei fini fondamentali che si realizza nell'attività di indirizzo politico, inoltre, deve essere tenuta distinta dal momento dell'attuazione di tali fini. È solo quest'ultima che, propriamente, viene assimilata nella funzione legislativa e funzione esecutiva¹⁷⁵. Benché debba rimanere concettualmente autonoma, però,

¹⁶⁵ *Ivi*, 31.

¹⁶⁶ *Ivi*, 186.

¹⁶⁷ *Ivi*, 192 ss.

¹⁶⁸ *Ivi*, 192.

¹⁶⁹ *Ivi*, 195.

¹⁷⁰ *Ivi*, 192.

¹⁷¹ *Ivi*, 196.

¹⁷² *Ivi*, 193 s.

¹⁷³ *Ivi*, 196 s.

¹⁷⁴ *Ivi*, 200.

¹⁷⁵ *Ivi*, 199. Predette funzioni, dunque, ottengono la loro armonizzazione «non attraverso la loro fusione al vertice in una funzione di governo ma attraverso la loro subordinazione ad una attività di indirizzo politico, che unitamente le guidi e le coordina nel loro sviluppo».

l'attività di indirizzo politico non risulta affidata ad uno speciale autonomo potere, ma viene attribuita dalla Costituzione agli stessi poteri legislativo ed esecutivo che devono attuare l'indirizzo. Tali poteri si collegano attraverso il rapporto di fiducia, temperando così «le esigenze dell'unità e della coordinazione di indirizzo con l'autonomia e l'indipendenza delle funzioni legislativa ed esecutiva»¹⁷⁶. Sempre con riguardo alla Carta costituzionale, poi, lo svolgimento dell'indirizzo politico è improntato al porsi come immediato e diretto svolgimento di essa¹⁷⁷.

Il dispiegarsi della relazione fiduciaria avviene in modo elastico e dinamico, secondo un gioco di azioni e reazioni che coinvolge Parlamento e Governo e tramite convergenze esplicite o implicite che vengono progressivamente a realizzarsi¹⁷⁸. Tuttavia, dei due protagonisti, il Governo tende a porsi come «l'elemento propulsivo della relazione, il centro animatore della stessa»¹⁷⁹, in quanto punta avanzata della maggioranza.

Nella dinamica di questo rapporto, il programma proposto dal Gabinetto ai sensi dell'art. 94 Cost., oggetto di approvazione delle Camere, diviene indirizzo politico di governo, ovvero la direttrice primaria su cui operano legislativo ed esecutivo¹⁸⁰. Sulla base di questo, poi, l'indirizzo politico si evolve attraverso l'adozione di ulteriori determinazioni primarie e, soprattutto, secondarie. A livello politico, l'opposizione maggioranza-minoranze, che viene a crearsi in maniera netta al momento della votazione iniziale, può così allentarsi in un momento successivo, consentendo anche alle minoranze di esprimere una loro influenza sul concreto sviluppo dell'indirizzo politico.

L'indirizzo politico risente fortemente del concreto svilupparsi ed atteggiarsi del rapporto di fiducia. Dal momento che è possibile che si verifichi un'interruzione formale del rapporto, tramite un voto di sfiducia o le dimissioni del Governo, è possibile anche che si verifichi un mutamento totale dell'indirizzo politico, sia ad opera delle forze di maggioranza che inizialmente hanno votato la fiducia, sia ad opera di diversi gruppi politici che sostituiscono una maggioranza di governo ad un'altra¹⁸¹.

Un'importante ricaduta dell'impostazione privilegiata da Galizia è la particolare efficacia riconosciuta alle direttive di indirizzo¹⁸². Esse assumono natura direttamente vincolante, con la conseguenza che gli atti politici adottati indipendentemente dalle precedenti fissazioni dell'indirizzo politico sono invalidi. Diversamente, la sanzione che colpisce gli atti politici che solamente si discostano da una direttiva, senza che quest'ultima venga anche solo implicitamente modificata, si esplica solamente sull'organo responsabile e solo indirettamente sull'atto.

Da ultimo, anche Galizia affronta il problema dei limiti all'indirizzo politico¹⁸³. L'attività di fissazione delle regole di scopo non può considerarsi libera nel fine, ma risulta limitata dai fini previsti dalla Costituzione. Dal momento, poi, che la

¹⁷⁶ *Ivi*, 201.

¹⁷⁷ *Ivi*, 196.

¹⁷⁸ *Ivi*, 206.

¹⁷⁹ *Ivi*, 207.

¹⁸⁰ *Ivi*, 203.

¹⁸¹ *Ivi*, 205.

¹⁸² *Ivi*, 208 ss.

¹⁸³ *Ivi*, 218 ss.

funzione di indirizzo politico si svolge intorno ad una maggioranza rappresentativa, essa troverà un ulteriore limite negli interessi di tali forze, che si esprimono soprattutto mediante i programmi di partito. Ciò però non deve indurre ad identificare indirizzo politico con il programma dei partiti di maggioranza. La Costituzione, infatti, prevede un voto iniziale e formale di fiducia con cui viene stabilito l'indirizzo politico di governo, che determina una trasformazione formale e sostanziale di tali programmi. Con ciò, Parlamento e Governo assumono l'obbligo istituzionale di ampliare i programmi partitici, mirando ad organizzare concretamente l'attività statale e tenendo conto dei problemi pratici di attuazione e dei mezzi necessari.

Considerazioni di tenore analogo a quelle appena citate vengono espresse anche da Silvano Tosi che, nel suo studio sulla direttiva parlamentare, ha affermato come «il terreno del naturale germinare e farsi adulto e morire dell'indirizzo politico è [...] la dinamica dell'accordo fra il parlamento-maggioranza e il governo, inteso l'accordo come *continuum* di reciproche prestazioni (e dunque negoziazioni e concessioni) per il dispiegarsi (o lo stagnarsi) del programma assieme concordato»¹⁸⁴.

Un ulteriore Autore che adopera la nozione di indirizzo politico per studiare gli organi Parlamento e Governo ed indagare la relazione fiduciaria che si sviluppa fra essi è Armando Mannino, il quale, tuttavia, assume una posizione di forte contrapposizione, sotto molti aspetti, rispetto all'impostazione di Mario Galizia.

Mannino offre una ricostruzione dell'indirizzo politico del tutto peculiare, che, partendo dal dato letterale dell'art. 95 Cost. e dal riferimento ivi contenuto alla «politica generale del Governo», viene ad essere del tutto caricata su quest'organo. L'«indirizzo politico» dovrebbe essere inteso come complesso di fini politici che il solo Governo tende a perseguire con la sua attività, mentre la «politica generale» del Governo sarebbe costituita da quell'insieme di provvedimenti posti in essere dalle varie componenti del Governo e tali, per la loro generalità, da ricadere sotto il potere di direzione del Presidente del Consiglio¹⁸⁵.

L'indirizzo politico viene così concepito in senso «programmatico», ovvero come un insieme di principi e fini che ispirano l'attività del solo Governo. Ciò nonostante, non è possibile trascurare l'apporto degli altri organi costituzionali nel sistema. In una prospettiva di insieme, l'indirizzo politico può essere identificato con «quei fini politicamente rilevanti che il governo persegue nella sua autonomia, pur sotto l'influenza continua ed efficace, ma non per questo giuridicamente rilevante, sia di altri organi costituzionali, sia di quella moltitudine di soggetti e gruppi pubblici e privati che operano nel contesto sociale»¹⁸⁶. Una simile ricostruzione, dunque, svaluta il contributo formale di altri soggetti ed organi e ne relega il ruolo a quello di meri «influenti».

¹⁸⁴ S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1969, 127 ss.

¹⁸⁵ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 52 s. L'Autore basa la propria concezione su una interpretazione letterale in senso stretto del sintagma costituzionale, per cui «se l'indirizzo esiste in quanto precede lo svolgimento di un'azione, l'identificazione di questa con la *politica generale* e la sua attribuzione al governo consentono di riferire allo stesso governo anche l'indirizzo politico ed amministrativo» (51).

¹⁸⁶ Id., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 49. Questa posizione è stata anche più recentemente ribadita dall'Autore; cfr. ID., *Intervento*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione*, cit., 133 ss.

Ciò vale innanzitutto per i partiti politici¹⁸⁷. Essi vengono considerati gli operatori politici fondamentali del sistema, ma si nega l'identificazione dell'indirizzo politico con i programmi di cui si fanno portatori o con l'accordo di programma dei partiti di maggioranza. L'indirizzo politico, infatti, nella logica adottata, inerisce all'organo esecutivo e dunque viene in essere solamente con la delibera iniziale del Consiglio dei Ministri sul programma. L'indirizzo coincide quindi con lo stesso programma del Governo; diversamente, «sarebbe impedito o praticamente distrutto» il collegamento esistente tra il Governo e le Camere¹⁸⁸. Ma il programma non può certo essere identificato con le sole dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio per ottenere la fiducia: «la realtà politico-sociale è infatti in continua evoluzione, e al sopraggiungere di nuove circostanze il governo non può fare a meno di adeguare ad esse la propria azione, ampliando, restringendo, modificando in parte il suo indirizzo»¹⁸⁹. Le singole decisioni successive, dunque, si innestano sul programma iniziale di Governo, realizzando un tutt'uno inestricabile che non permette di distinguere i due.

Un ancor più marcato ridimensionamento, però, viene subito dall'Assemblea parlamentare. Secondo Mannino, nell'indirizzo politico esiste solo la volontà di un organo dello Stato, ovvero del Governo, funzionalmente collegato con le forze della maggioranza parlamentare, volontà che per essere tradotta sul piano giuridico ha bisogno dell'azione e della collaborazione delle Camere, all'interno delle quali si scontra con gli interessi delle forze dell'opposizione¹⁹⁰. Il monopolio del Governo sull'indirizzo politico, con conseguente esclusione formale del Parlamento, emerge anche nella distinzione tra determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico¹⁹¹. È al Governo che spetta, al contempo, la determinazione e l'attuazione dell'indirizzo, quest'ultima da ricondurre nell'interpretazione data dall'Autore alla “politica generale” di cui parla il dettato costituzionale. Il Parlamento, pur fornendo tutela giuridica a fini politici ritenuti meritevoli, conferendo loro, ad esempio, veste legislativa, rimane estraneo a tutto ciò. L'Assemblea rappresentativa, invece, vede inquadrato il proprio ruolo, assieme a quello delle altre forze, nella più generica “direzione politica dello Stato”¹⁹². In sintesi, ciò che Mannino nettamente rifiuta nell'analisi giuridica e nella conseguente interpretazione dei rapporti intercorrenti tra Parlamento e Governo, è «l'affermazione relativa all'esistenza di un indirizzo unitario, concepito come funzione statale, alla cui determinazione sarebbero costituzionalmente chiamati gli stessi organi legislativo e esecutivo incaricati di dare ad esso attuazione»¹⁹³.

¹⁸⁷ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 118 ss.

¹⁸⁸ *Ivi*, 127.

¹⁸⁹ *Ivi*, 131.

¹⁹⁰ *Ivi*, 138.

¹⁹¹ *Ivi*, 139 ss.

¹⁹² *Ivi*, 136, “attività di direzione dello Stato” che, fra l'altro, potrebbe essere ricostruita secondo la tripartizione proposta da Temistocle Martines e sintetizzata retro.

¹⁹³ *Ivi*, 182. Tale impostazione si baserebbe anche sul presupposto che debba essere garantito in termini rigidi il principio dell'autonomia reciproca tra gli organi costituzionali, in ragione del quale bisognerebbe escludere qualsiasi forma di subordinazione del Governo nei confronti, ad esempio, di Presidente della Repubblica o Parlamento, ai quali è preclusa la possibilità di «vincolarlo giuridicamente non solo nel compimento di singoli e specifici atti, ma anche nella determinazione dei fini verso i quali devono essere orientati» (69 ss.).

Mannino, inoltre, prende posizione anche contro la tesi della “normatività” dell’indirizzo politico, intesa come riconoscimento dell’efficacia giuridicamente vincolante dei fini e delle direttive¹⁹⁴. L’errore di fondo, secondo l’Autore, è stato di ritenere indissolubilmente legata alla nozione programmatica dell’indirizzo l’efficacia normativa dei fini in esso convergenti e che «la normatività dell’indirizzo costituisse l’unico modo per garantire l’obiettiva esigenza di una azione coordinata tra il governo e il parlamento»¹⁹⁵. Secondo Mannino, però, vi sono altri strumenti idonei a consentire il realizzarsi dello stesso scopo, quali, ad esempio, i meccanismi costituzionalmente posti a disciplina del rapporto fiduciario, i quali permettono al contempo una maggiore articolazione dei rapporti fra i due organi.

Da ultimo, occorre accennare anche al netto dissenso espresso nei confronti di quelle teorie che concepiscono l’indirizzo politico in termini di “esecuzione” rispetto alla Costituzione, ed in particolare rispetto alle norme programmatiche¹⁹⁶. Secondo l’Autore, la Costituzione vincolerebbe l’indirizzo politico solo dal punto di vista formale, mentre dal punto di vista sostanziale esso si muoverebbe su un piano completamente diverso da quello giuridico della Costituzione e della legge. Le finalità politiche innestate nell’indirizzo, dunque, non potrebbero essere positivamente vincolate dai fini costituzionali, ma risulteranno pur sempre ad esclusivo appannaggio della maggioranza parlamentare. Solamente quando tali finalità si tradurranno sul piano giuridico, allora si potrà ragionare in termini di illegittimità.

La sommaria rassegna delle posizioni richiamate è sufficiente per comprendere come sia possibile declinare la nozione di indirizzo politico in termini “normativi”, a seconda dell’efficacia giuridicamente vincolante riconosciuta alla funzione in sé o agli atti nei quali si manifesta. Soprattutto, appaiono qui molto utili le ricadute che una simile declinazione dell’indirizzo politico produce sulla ricostruzione del sistema costituzionale e, in particolare, dei rapporti tra Parlamento e Governo.

4. (segue) e teorie “esistenziali”

È adesso il momento di richiamare quel filone dottrinario che, all’opposto, si colloca sulla scia delle elaborazioni di Lavagna e che guarda all’indirizzo politico solamente come un “risultato” da desumere *a posteriori* dal complessivo comportamento del Governo. Quelle cui si farà riferimento sono teorie che rimangono sul crinale tra diritto e politica, pur guardando ad atti dotati di un’autonoma natura ed efficacia giuridica o a comportamenti giuridicamente rilevanti. Ciò che le caratte-

¹⁹⁴ *Ivi*, 183 ss. A questo proposito, Mannino fa riferimento ad una serie di fattori che si porrebbero in evidente contrasto con il carattere normativo dell’indirizzo politico, così come da lui inteso: si tratterebbe, fra l’altro, della possibilità che le Camere revochino la fiducia, delle dimissioni volontarie del Governo e della previsione all’art. 94, comma 4, Cost., della legittimità di un voto delle contrarie delle Camere ad una proposta del Governo.

¹⁹⁵ *Ivi*, 183.

¹⁹⁶ *Ivi*, 151 ss.

rizza, tuttavia, è la svalutazione della portata prescrittiva dell'indirizzo politico, conseguente al riferirsi a tali atti giuridici da un punto di vista meramente "esterno". L'indirizzo politico rappresenta, cioè, un concetto che «non ha e non può avere altro significato che quello di essere una espressione ellittica di dati logicamente e necessariamente preesistenti: *prima* vengono formati determinati atti, *poi* è possibile concatenare tali atti attraverso il concetto di indirizzo, per mettere in evidenza il loro significato politicamente unificante»¹⁹⁷. Si disconosce quindi a quell'attività di predeterminazione dei fini politici la capacità di concatenare e unificare atti giuridici in una sequenza che in essa trovi origine e che da essa venga condizionata nel successivo sviluppo. Dal piano prescrittivo, dunque, si passa al piano descrittivo ed il risultato è quello di negare capacità vincolante dell'indirizzo politico e utilità concreta ai fini ricostruttivi del sistema costituzionale.

Un simile modo di concepire l'indirizzo politico può essere definito come "esistenziale", perché, in sostanza, guarda all'indirizzo politico descrittivamente come ad un oggetto "esistito", del quale è possibile offrire solamente una ricostruzione storica. Il primo Autore che, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, ha utilizzato il termine "esistenziale" è stato Giuseppe Guarino. Interrogandosi sui rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo e sul ruolo della controfirma negli atti presidenziali, Guarino aderisce alla tesi secondo cui l'indirizzo «non è quello che deve essere seguito dall'organo nel compimento dei suoi atti politici, ma quello effettivamente seguito da un organo particolare nel complesso degli atti politici da lui compiuti»¹⁹⁸;

Uno degli Autori che pongono radicalmente in dubbio la possibilità di utilizzare la nozione di indirizzo politico, come tradizionalmente intesa, alla luce del quadro costituzionale vigente è Pietro Ciarlo. Se la costante delle teorizzazioni sull'indirizzo politico è la ricostruzione in chiave finalistica, la difficile governabilità delle democrazie occidentali e l'attuale stato di crisi della politica intesa come finalizzazione giustificerebbe la ricerca di un significato di indirizzo politico diverso da quello di individuazione dei fini¹⁹⁹.

La tradizionale teoria dell'indirizzo politico, infatti, avrebbe oramai efficacia esplicativa solamente negli ordinamenti autoritari o negli ordinamenti democratici, come quello britannico, in cui viene riconosciuto un centro di potere dotato di una preminente capacità decisionale e in cui le esigenze garantistiche trovano risposte prevalentemente a livello politico nell'alternanza delle forze politiche al Governo²⁰⁰. Viceversa, negli ordinamenti come il nostro, le garanzie per i singoli ed i gruppi sono state ricercate stabilendo in Costituzione i fini dello Stato e tramite la distribuzione pluralistica del potere tra più soggetti, in modo da impedire

¹⁹⁷ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 46.

¹⁹⁸ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1951, 932, che osserva come «una nozione derivata da quella dell'attività politica è quella di indirizzo politico, che esprime il modo di atteggiarsi dell'organo nell'esercizio dei suoi poteri e delle sue facoltà politiche. L'indirizzo politico è una nozione non normativa ma, come si usa dire (ma il termine è brutto), esistenziale».

¹⁹⁹ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 7

²⁰⁰ *Ivi*, 67.

l'emergere un centro decisionale assolutamente dominante. Per questi motivi, dunque, nel nostro ordinamento l'indirizzo politico non potrebbe individuarsi nella funzione di determinazione dei fini dello Stato.

Ad infliggere un colpo mortale alla ricostruzione dell'indirizzo politico in senso finalistico, e, a maggior ragione, alle sue ricostruzioni in chiave di normatività, avrebbe provveduto il pluralismo istituzionale e sociale di cui la Costituzione si è fatta portatrice²⁰¹. L'ampliamento dei soggetti capaci di influire sulla determinazione delle finalità da perseguire, tra cui Regioni, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, associazioni sindacali e di categoria, rompe la coerenza di simili teorie, ben potendo la conflittualità tra tali soggetti rendere impossibile di indirizzare l'attività statale in senso unitario. Neppure il principio di maggioranza può essere utilmente invocato per giustificare preminenza del Governo e indirizzo finalistico²⁰². La Costituzione, infatti, sembrerebbe incentivare un modello proporzionalistico-compromissorio di democrazia, sfavorendo un'applicazione spinta del principio di maggioranza. E mentre l'autonomia degli organi costituzionali viene attentamente tutelata, la loro discrezionalità sarebbe limitata dalla predeterminazione in Costituzione dei fini statali. Dunque, anche in questo caso, i profili garantistici, il pluralismo e la rigidità proprie della Costituzione inficerebbero la bontà delle teorie "normative".

Secondo Ciarlo, anche un'analisi condotta secondo prospettive scientifiche differenti, segnatamente politologiche, avallerebbe la necessità di abbandonare il mito della decisione come chiave di lettura per comprendere la funzione di governo. Se la funzione di governo si identifica con «la tutela della comunità politica verso l'esterno e il mantenimento dell'unità della comunità politica verso l'interno»²⁰³, le riflessioni politologiche sull'insorgere della ingovernabilità, la scoperta della complessità, il policentrismo assunto dalle organizzazioni sociali, concorrerebbero tutte a constatare l'impossibilità di trovare un unico centro decisionale. Diverrebbe necessario, dunque, abbandonare l'identificazione della governabilità con la mera esaltazione della capacità normativo-decisionale dell'organo governo²⁰⁴. Governare, da intendersi negli ordinamenti contemporanei come mantenimento dell'unità e dell'identità della compagine di riferimento, sarebbe la risultante di una serie di interrelazioni e retroazioni tra soggetti e sistemi diversi²⁰⁵. La decisione sarebbe, così, il frutto del concorso di una pluralità di soggetti diversi e non aprioristicamente identificabili²⁰⁶.

²⁰¹ Ivi, 68 ss.

²⁰² Ivi, 73 ss.

²⁰³ M. COTTA, *Governi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza politica*, il Mulino, Bologna, 1986, 334

²⁰⁴ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 112.

²⁰⁵ Ivi, 113 ss. Più di recente, v. anche ID., *L'indirizzo politico*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci editore, Roma, 1999, 92.

²⁰⁶ Ivi, 115. Ciò in conseguenza del fatto «che i fini dello Stato sono determinati in Costituzione, che il nostro sistema si fonda sul garantismo giuridico e sul proporzionalismo politico; che le più importanti decisioni sono il frutto del concorso di una pluralità di soggetti dell'ordinamento; che gli effettivi moduli strutturali e funzionali del Governo sono caratterizzati da un'elevata frammentazione; che il funzionamento dell'organizzazione governo si conforma ad un tempo a logiche diverse; che l'agire in forma programmatico-previsionale non è l'unico politicamente razionale; che la decisione politica è di tipo aperto».

La *pars destruens*, infine, si chiude con una serrata critica rivolta ai programmi di governo, che per le teorie “normative” rappresentano un momento centrale della determinazione dell’indirizzo politico²⁰⁷. La flessibilità, la ripetitività e la loro genericità sul piano contenutistico, pregiudicherebbe definitivamente la rigidità che, viceversa, dovrebbe connotare la funzione finalistica dell’indirizzo politico.

Venendo alla *pars construens*, Ciarlo valorizza fortemente il ruolo dei partiti politici, il cui rapporto con l’indirizzo politico non potrebbe essere ricostruito in termini di trasmissione dei fini, bensì di mediazione e negoziazione²⁰⁸. Tali formazioni politiche svolgerebbero la primaria funzione di immettere interessi e fini nelle sedi delle decisioni pubbliche, funzionalizzandoli al loro bisogno di identità. E proprio in ciò verrebbe a dipendere la stessa definizione di indirizzo politico nell’originale interpretazione datane dall’Autore. L’indirizzo politico governativo «individua una dialettica dei distinti» e «la sua vera essenza starebbe nella capacità di distinguere schieramenti di maggioranza ed opposizione»²⁰⁹. Sarebbe dunque il “criterio di distinzione” e non il “criterio finalistico” a definire l’indirizzo politico. Quest’ultimo troverebbe quindi espressione solo negli atti degli organi costituzionali in grado di soddisfare le esigenze identitarie delle forze politiche²¹⁰. La stessa legislazione non potrebbe essere considerata di per se stessa mezzo di espressione e concretizzazione dell’indirizzo politico. Solo a singole leggi potrebbero essere riconosciute queste caratteristiche, in quanto siano portato e manifestazione del bisogno di distinzione proprio dei partiti. Ogni altro atto, sia esso mozione di fiducia e di sfiducia, questione di fiducia, atto ispettivi e di controllo nei confronti del Governo, deve essere pure ricondotto alla distinzione tra maggioranza e opposizione, a prescindere dalla portata finalistica. L’indirizzo politico, dunque, viene costituito dall’esternazione dell’identità partitica e le sue dinamiche di formazione dovranno essere ancorate alle prescrizioni costituzionali, per evitare che le logiche dell’identità divengano fini a sé stesse²¹¹.

Tra gli Autori che propugnano una visione sostanzialmente “esistenziale” dell’indirizzo politico ve ne sono alcuni che, specularmente a quelli collocabili nel primo filone “normativista”, usano dell’indirizzo politico come strumento per leggere le dinamiche Parlamento-Governo. È il caso di Giovanni Ferrara, la cui riflessione è molto condizionata dal contesto politico-istituzionale di inizio degli anni ’70 nella quale si colloca, ma che comunque mette bene in risalto, tra l’altro, il carattere “procedimentale” di determinazione ed attuazione dell’indirizzo politico.

Ferrara muove dal presupposto che la Costituzione è permeata da una «ideologia» proporzionalistica²¹². L’obiettivo reale di ogni partito non è la conquista del potere, come nei sistemi maggioritari, ma la partecipazione ad esso, nella consape-

²⁰⁷ Ivi, 116 ss.

²⁰⁸ Ivi, 162 ss.

²⁰⁹ Ivi, 187.

²¹⁰ Ivi, 191.

²¹¹ Ivi, 201.

²¹² G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, 53. «Il nostro ordinamento ha istituzionalizzato il principio proporzionalistico, non quello maggioritario». Questa scelta non è solo stata imposta dal sistema elettorale o sulla base di una predilezione dottrinale, ma è stata imposta «da una necessità istituzionale connessa alle ragioni storiche del nostro ordinamento ed alla situazione strutturale della società» (52).

volezza della necessità di dover formare coalizioni di governo. E dunque, il «modulo partecipativo tende a trasferirsi dal piano della determinazione della politica nazionale», *ex art. 49 Cost.*, «al piano della formazione dell'indirizzo di governo»²¹³.

L'Autore, poi, scende nella distinzione tra «politica nazionale» ed «indirizzo politico»²¹⁴. Mentre la politica nazionale rappresenta la realtà della dialettica tra le forze sociali interpretata politicamente dai partiti, ovvero la matrice dalla quale possono scaturire gli indirizzi possibili, l'indirizzo politico è la decisione, tra le tante adottabili, che ha carattere generale ed è concreta ed attuale²¹⁵. Lo «strato» della determinazione della politica nazionale è soggetto alla signoria del principio della paritarietà, mentre lo «strato» superiore, nel quale si operano le scelte sui fini effettivamente da perseguire, risulta soggetto al principio della maggioranza. La coalizione di governo è lo strumento perché possa concretizzarsi il consenso dei partiti su di un dato indirizzo politico²¹⁶. Ciascun partito potrà associarsi ad altri partiti per secernere dall'insieme delle proposte rinvenibili nell'ambito della politica nazionale il «disegno direzionale dello sviluppo dell'ordinamento»²¹⁷.

Spostando lo sguardo ai rapporti costituzionali, il Parlamento viene definito come «la fonte politica del flusso di poteri che l'ordinamento individua perché il Governo possa esercitarli». Lo strumento che definisce il rapporto tra i due è la fiducia, che svolge un ruolo instaurativo e conservativo del rapporto stesso²¹⁸. Se i poteri del Governo sono condizionati dal potere decisionale del Parlamento, che ne orienta l'esercizio per tutti i momenti la cui determinazione risulti disponibile al titolare, sono i partiti, in ultima analisi, che condizionano l'investitura e la permanenza della derivazione politica dei poteri del Governo²¹⁹. È dunque al sistema partitico che bisogna guardare per comprendere le dinamiche ed i processi formali ed informali connessi al rapporto fiduciario che viene ad instaurarsi nella forma di governo parlamentare²²⁰. I rapporti tra le forze politico-partitiche originano le formule combinatorie che danno vita alle coalizioni, le quali risultano condizionate dagli interessi di cui i partiti si fanno portatori.

Sul piano delle dinamiche, un dato governo presuppone e realizza una coalizione. Il presupposto di quest'ultima è una crisi²²¹, che rende necessario un nuovo vertice dell'esecutivo e che mette in moto i procedimenti di nomina e di fiducia. Entrambi hanno ad oggetto l'interesse costituzionale a realizzare dinamicamente l'indirizzo politico²²².

L'incarico di formare un Governo è finalizzato all'organizzazione della coalizione, ovvero alla specificazione della formula combinatoria adeguata per far sì che

²¹³ *Ivi*, 57.

²¹⁴ *Ivi*, 31 ss.

²¹⁵ *Ivi*, 37 s.

²¹⁶ *Ivi*, 85 ss.

²¹⁷ *Ivi*, 89.

²¹⁸ *Ivi*, 60. Il Capo dello Stato, invece, interviene come titolare di poteri di altra natura, in quanto funzionali rispetto al rapporto, ovvero finalizzati a creare i presupposti perché il rapporto possa instaurarsi.

²¹⁹ *Ivi*, 64.

²²⁰ *Ivi*, 74 ss.

²²¹ *Ivi*, 94 ss.

²²² *Ivi*, 104.

in essa possano confluire le forze politiche necessarie e sufficienti a sorreggere il Governo. È la determinazione dell'indirizzo politico che «deve operare come strumento di coagulazione dei partiti chiamati a costituire la maggioranza; questa, a sua volta, condiziona il tipo di indirizzo politico da perseguire»²²³.

L'indirizzo da perseguire troverà, poi, come suo strumento di individuazione e di espressione il programma di governo²²⁴. La base di questo programma, le sue linee fondamentali, la sua sostanziale struttura sono oggetto di trattativa tra i partiti e costituiscono la parte più importante dell'attività dell'incaricato, che dovrà mediare e comporre le richieste e le esigenze dei partiti.

L'indirizzo politico del Governo è il dato su cui il procedimento della fiducia verrà a calarsi per esplicitare la ragione della sua ideazione. Il procedimento della fiducia è materiato dall'indirizzo politico, ovvero dalla figura progettuale che così acquista una forma rilevabile all'esterno e qualifica un governo determinato²²⁵.

Dalla dinamica brevemente ricostruita risulta come tutta la vicenda dell'indirizzo politico di governo sia connotata dal «carattere processuale», sin da quando «emerge come progetto dal magma delle domande politiche che costituiscono la realtà ed il contenuto della politica nazionale», fino a quando «diventa o sta per diventare programma di governo per poi tradursi nella realtà dell'ordinamento come contenuto di questo o come fine realizzato della dinamica costituzionale»²²⁶. Oltre che dal descritto elemento processuale, l'indirizzo politico, dalla sua formazione al suo sviluppo in atti puntuali, è accompagnato anche dalla «formula di tipizzazione», intesa come realtà compositiva degli interessi e dei fini programmatici che i partiti della coalizione riescono a collocare nel programma di governo²²⁷.

Se è quindi vero che questi caratteri sono propri dell'indirizzo per tutta la durata del suo sviluppo, bisogna rilevare che sarà ancora una mediazione a consentire la sua attuazione.

Quanto alla politica generale del Governo, essa rappresenta un dato successivo rispetto all'indirizzo politico, ovvero attuativo e strumentale; ma si tratta di una successione logica e non temporale²²⁸. Temporalmente, i termini si invertono, perché l'indirizzo politico rappresenta il momento terminale, l'obiettivo ed il disegno coordinato da realizzare, mentre la politica generale è la tecnica di produzione, l'organizzazione necessaria e predisposta perché l'intero ciclo produttivo sia realizzato. La politica generale, dunque, viene a coincidere con la promozione ed il coordinamento dei Ministri; essa è funzionalizzata rispetto all'indirizzo politico e deve essere coerente rispetto ad esso in termini di risultati prodotti²²⁹.

Il Presidente del Consiglio ha la direzione della politica generale del Governo, da concepirsi, quest'ultima, come attività strumentale all'attuazione dell'indirizzo²³⁰. Spetta al Presidente del Consiglio - come si deduce dall'interpretazione dell'articolo

²²³ *Ivi*, 121.

²²⁴ *Ivi*, 132.

²²⁵ *Ivi*, 103.

²²⁶ *Ivi*, 134 s.

²²⁷ *Ivi*, 139.

²²⁸ *Ivi*, 146 s.

²²⁹ *Ivi*, 148 ss.

²³⁰ *Ivi*, 141 e 151 ss.

95 Cost. - la gestione ed il mantenimento del patto di coalizione, da intendersi come realizzazione dell'indirizzo.

In sostanza l'attività di direzione della politica generale si pone come mediazione per l'attuazione e la specificazione dell'indirizzo politico. Tale mediazione ha ad oggetto elementi soggettivi ed elementi oggettivi²³¹. I primi sono costituiti dai Ministri, intesi come rappresentanti dei partiti della maggioranza e capi dei dicasteri cui sono preposti. I secondi sono dati dagli interessi politici dei partiti, siano essi di maggioranze o di opposizione presenti in Parlamento, e dagli interessi canonizzati nella amministrazioni cui sono preposti i Ministri.

L'indirizzo politico, nel momento in cui si precisa attraverso quest'opera di mediazione, raggiunge il momento conclusivo della sua specificazione processuale. Dunque, l'indirizzo è dato dalle scelte che si sono effettivamente realizzate alla fine del procedimento descritto e può, quindi, essere sensibilmente divergente dal parametro iniziale del programma²³².

5. Le potenzialità della nozione di indirizzo politico a fini euristici: il “circuito” dell'indirizzo politico

L'*excursus* appena svolto vorrebbe mostrare che, garantendo autonomia concettuale alla nozione di indirizzo politico, se ne mette in risalto tutta la capacità euristica di rappresentazione del sistema costituzionale e delle dinamiche della forma di governo.

In conclusione, si vuol mantenere fermi alcuni punti di questo percorso che sembrano pacifici, o sufficientemente argomentati, e che torneranno successivamente utili per l'indagine sul CIPE.

L'indirizzo politico rimane una nozione che, anche nell'attuale ordinamento, si colloca a cavallo tra diritto e politica e che ha il pregio di riconoscere rilevanza giuridica a momenti che potrebbero essere, viceversa, confinati esclusivamente al pregiudizio²³³; così il contributo dei partiti politici nella definizione di finalità che indirizzeranno l'attività degli organi costituzionali. Questa attività di determinazione

²³¹ *Ivi*, 159 ss.

²³² Tale posizione era stata già in passato sostenuta dal medesimo Autore nel suo studio sul Presidente di Assemblea parlamentare, ove si era osservato, parlando dei poteri di questo organo, come «le eventuali discrasie tra programma approvato ad indirizzo concretamente seguito o la realizzazione dell'indirizzo politico legislativo diverso rispetto al programma approvato con la mozione di fiducia potranno essere rilevate al momento stesso in cui le discrasie stanno per determinarsi, ovvero sta per realizzarsi un indirizzo politico diverso da quello corrispondente al programma approvato». A riprova del carattere “esistenziale” dell'indirizzo politico, non è possibile sostenere la illegittimità o la scorrettezza costituzionale di una discrasia tra indirizzo e programma, né la illegittimità di un indirizzo politico non corrispondente al programma concordato. Cfr. G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, 256 s.

²³³ Riprendendo con ciò le considerazioni di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 54, sviluppate anche da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 258, circa le difficoltà di trattare in termini giuridici una nozione di confine che, forse anche in virtù di questa peculiarità, mantiene una propria originale utilità. Circa le compenetrazioni tra diritto e politica, v. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 2.

dei fini politici, se considerata nella sua autonoma rilevanza, rimane un momento imprescindibile per garantire, in un sistema improntato alla divisione dei poteri, il coordinamento di organi costituzionali posti in posizione di reciproca autonomia e titolari di poteri politici²³⁴.

Tale attività risulta il più delle volte incorporata in una molteplicità di atti espressivi di diverse funzioni politiche²³⁵. Ciò che va ricordato, tuttavia, è il carattere giuridico degli atti che ne veicolano l'espressione²³⁶, atti che, seppur adottati da organi di livello costituzionale, sono spesso il momento terminale di un processo decisionale retrostante che può coinvolgere una pluralità di soggetti diversi, formalmente come informalmente²³⁷. In una forma di governo parlamentare, comunque, la maggioranza della dottrina ritiene che sia Parlamento che Governo siano contitolari dell'attività di indirizzo politico²³⁸.

La cogenza di tali atti deriva, innanzitutto, dalla loro natura propria di atti giuridici (i.e. mozioni, direttive, regolamenti, atti di rango primario, ecc.), ma anche dal peso politico del quale sono caricati, in quanto manifestazione di un indirizzo espresso da forze politiche di maggioranza e da organi costituzionali legati da un rapporto fiduciario²³⁹. La vincolatività di tali atti, specie nei confronti di Parlamento e Governo, trae origine dal legame fiduciario che vincola i due organi e, pertanto, spostata a livello di responsabilità politica la fonte ultima di tale cogenza²⁴⁰.

Da ultimo, bisogna ricordare che quel che rileva in un'indagine sull'indirizzo politico non è tanto individuare l'organo formalmente titolare del potere di predi-

²³⁴ Esigenza sentita, come visto, sin dai primi studi sull'indirizzo politico con diversa intensità: cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., 8, più improntato verso il superamento del principio di separazione dei poteri per garantire l'unità e l'omogeneità dei fini dello Stato, al punto di qualificare l'indirizzo politico come autonoma funzione; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 97, che guarda all'indirizzo politico quale momento imprescindibile per garantire, in termini effettivi, il principio di unità e coordinazione dei poteri; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, cit., 160 ss., nell'intento di garantire sfere di autonomia ai singoli organi costituzionali.

²³⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 99, che, si ricorda, muove da tale argomento per confutare l'impostazione mortatiana dell'indirizzo politico quale quarta ed autonoma funzione; in epoca repubblicana, v. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 149 ss.

²³⁶ Sul punto si rinvia, soprattutto, a E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 137 s., che - come visto - ne fa il profilo centrale della propria ricostruzione dell'indirizzo politico; contra, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 193 s., che parla di indirizzo politico anche per quei comportamenti che rilevino in maniera univoca una precisa volizione preventiva sul piano dell'indirizzo.

²³⁷ Cfr., su tutti, M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 258.

²³⁸ Così sin da C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., 25 ss. In epoca repubblicana, cfr. ampiamente M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 201, e la visione "precedimentale" di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 134 ss.; contra, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 49. V. anche C.cost. sent. n.7/1996, punto 8 del cons. dir., ove si ammette espressamente che sia Governo che Parlamento concorrano a definire l'indirizzo politico.

²³⁹ Per il riferimento alle forze di maggioranza, cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 137 s.; per una costante valorizzazione del rapporto fiducia-indirizzo politico, cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., spec. 31 ss.

²⁴⁰ Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 128, ed il suo riferimento ai "principi generali di diritto" che, sin dall'epoca prerepubblicana, impongono agli organi costituzionali di collaborare a realizzare l'indirizzo politico. In epoca repubblicana, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 319;

sposizione dei fini politici, quanto comprendere la dimensione dell'effettiva partecipazione al processo di formazione dell'indirizzo politico dei diversi soggetti coinvolti²⁴¹.

Rimane da prendere posizione su alcuni profili rispetto ai quali, come è stato sommariamente esposto, si fronteggiano l'impostazione "normativista" e quella "esistenzialista".

Innanzitutto, potrebbe criticarsi a priori che un approccio all'indirizzo politico in termini esclusivamente descrittivi possa essere veramente utile per un'indagine sul piano costituzionale. Se concepito in termini strettamente esistenziali, quale modo d'essere effettivamente assunto dagli organi di governo, «l'indirizzo perde la sua importanza, diventando una nozione utile per lo storico, per il sociologo, per il politico, ai quali può interessare il concreto modo di atteggiarsi del governo, ma non certo per il giurista, per il quale il contenuto specifico, squisitamente politico, della sua attività non assume rilevanza alcuna»²⁴².

Con ciò, non si vuol certo sostenere che le prospettazioni esistenziali non contribuiscano in alcun modo a chiarire aspetti delle dinamiche costituzionali. Si potrebbe affermare, ad esempio, come la concezione esistenziale dell'indirizzo politico possa essere assunta quantomeno nel suo significato "passivo", perché è possibile ritenere che l'indirizzo politico si manifesti «come funzione limitata, ma non vincolata nel fine da norme di grado superiore»²⁴³. Con ciò, non sarebbe possibile predeterminare *a priori* le finalità perseguite dall'indirizzo politico in un dato momento storico, stante il suo carattere di intrinseca libertà e, comunque, l'ampio margine di scelta di cui godono gli organi politici nel dare attuazione ai fini costituzionali.

I problemi, viceversa, si concentrano sulla forza "attiva" dell'indirizzo politico. Innanzitutto - come si è fatto sopra brevemente cenno - l'indirizzo politico è capace di incidere sull'ordinamento quantomeno in ragione del fatto che esso acquisisca una valenza normativa «come conseguenza inevitabile» del manifestarsi in atti giuridici²⁴⁴. Una prima valenza normativa e vincolante, dunque, deriverebbe quale riflesso immediato e diretto dell'efficacia giuridica riconosciuta agli atti, legislativi o amministrativi, attraverso cui l'indirizzo politico si esprime.

Tuttavia, il vero punto su cui si scontrano i sostenitori della tesi esistenziale non riguarda tanto il "riflesso giuridico" dell'indirizzo politico, quanto la sua prescritti-

²⁴¹ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 144 ss. ed i costanti richiami al principio di effettività nelle dinamiche costituzionali;

²⁴² A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 149.

²⁴³ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 167. Questo profilo chiama in causa le contrapposte tesi che concepiscono la Costituzione come un limite o come un fine. Secondo il primo orientamento, le norme costituzionali sarebbero essenzialmente «una metodologia per l'esercizio del potere, sarebbero cioè lo strumento giuridico fondamentale attraverso il quale le forze politiche, di maggioranza come di opposizione, realizzerebbero i propri particolari interessi programmatici»; secondo il secondo, esse rappresenterebbero «una sorta di teleologia del potere, indicando in maniera vincolante il complesso dei fini cui il legislatore (intesa l'espressione nel senso più ampio, comprensiva cioè del potere politico latamente inteso) deve guardare nell'espletamento delle attività inerenti alla funzione di direzione politica». Sul punto, più ampiamente, cfr. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 155.

²⁴⁴ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 168.

vità nelle dinamiche costituzionali ed i termini con cui riesca a condizionare l'attività degli organi costituzionali.

Concentrandosi sulla nostra forma di governo parlamentare, il primo equivoco sulla natura normativa in cui è possibile cadere consiste nel credere che l'indirizzo politico abbia natura vincolante perché gli atti di cui ne sono espressione avrebbero la forza di vincolare giuridicamente un altro organo costituzionale al compimento di determinati atti o al rispetto di certi fini. È certo che, per quanto attiene agli effetti delle direttive parlamentari, si debba escludere la creazione di veri e propri obblighi in capo al Governo, come dev'essere respinta l'ipotesi di ritenere illegittimi gli atti ad esse contrari, o la possibilità di sollevare conflitto tra poteri in caso di inosservanza²⁴⁵. Stante il rapporto fiduciario, la mancata osservanza di particolari atti di indirizzo parlamentare può essere causa o sintomo di una rottura politica, tale da indurre Parlamento o Governo a verificare la permanenza di tale rapporto. Il Governo sarà dunque indotto a rispettare le direttive parlamentari solo nella misura in cui voglia evitare tale rottura. Ecco perché «il *potere di direttiva*, pur essendo autonomo rispetto alla *verifica della fiducia*, si coordina ad essa ricevendone indirettamente una certa effettività»²⁴⁶.

L'adozione di un atto espressione di indirizzo politico da parte di un organo costituzionale, poi, non è detto debba essere preceduta e guidata da un atto di indirizzo giuridicamente vincolante altri organi. Il concetto di indirizzo politico, infatti, non necessariamente richiama la categoria del «comando», ma può benissimo essere utilizzato in un contesto «convenzionale»²⁴⁷ o di «autovincolo»²⁴⁸. L'adozione di un singolo atto, nell'ambito del raccordo tra Parlamento e Governo, può essere preceduta e guidata da una «regola di fatto», o meglio, da una «regola convenzionale», intercorrente reciprocamente tra Governo e partiti di maggioranza, che ha per oggetto «il (relativo) rispetto del programma inizialmente concordato (e la relativa disponibilità a correggerlo consensualmente)»²⁴⁹. La direzione dell'attività dello Stato e la concreta esplicazione in singoli atti giuridici, consisterà, dunque, nel tendenziale riferimento al programma complessivo concordato, che non esclude affatto una continua rivalutazione del calcolo di utilità originario. L'efficacia di tale regola non avrà natura cogente, ma deriverà unicamente dalla libera adesione dei soggetti deputati ad inverarla. Una simile ricostruzione, dunque, rifuggirebbe da quelle impostazioni, tipiche degli ordinamenti autoritari, che ricollegano all'indirizzo politico una forza giuridicamente vincolante nei confronti degli altri organi costituzionali, dimostrando, viceversa, come sia possibile coniugare pienamente esigenze unitarie di coordinamento, da una parte, ed esigenze di autonomia, dall'altra.

Cercato di chiarire questo possibile equivoco, bisogna prendere posizione anche sulle critiche che si possono muovere all'indirizzo politico a partire da una prospettiva politologica. Si è sostenuto, infatti, come oramai sia preclusa una ricostruzione

²⁴⁵ Cfr., anche tra gli Autori riconducibili al filone «esistenziale», C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985, 618 s.

²⁴⁶ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 619.

²⁴⁷ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 255.

²⁴⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 412.

²⁴⁹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 255.

dell'indirizzo politico in chiave finalistica a motivo della crisi di governabilità che affligge i moderni ordinamenti costituzionali²⁵⁰.

Tali critiche colgono nel segno quando descrivono una situazione reale ed effettiva, ma rischiano di svalutare eccessivamente il dato normativo²⁵¹. È indubbio che, allo stato, debba lamentarsi una crisi di governabilità, intesa come capacità dei sistemi politici di guidare società sempre più complesse e sempre più portate a riversare le proprie domande sugli apparati pubblici²⁵². Ne deriva un sempre più marcato squilibrio tra le aspettative della società nei confronti della funzione di governo e la capacità delle istituzioni pubbliche di soddisfarli. Nonostante questo stato di crisi, non sembra corretto dover rinunciare del tutto allo strumento dell'indirizzo politico, dal momento che gli stessi studi politologici possono offrire argomenti a sostegno della sua utilità. A questo proposito, è opportuno dedicare qualche cenno al tema dei *policy studies* per trarre spunti ricostruttivi sull'indirizzo politico stesso.

Quello dei *policy studies* è un settore scientifico la cui esplorazione è stata avviata negli Stati Uniti nella metà del secolo scorso²⁵³, acquisendo autonomia rispetto al più tradizionale ambito di ricerca delle *politics*. Tuttavia, a differenza di quest'ultimo, inquadrabile come lo studio dei fenomeni politici attraverso il metodo scientifico al fine di descriverli e spiegarli, tra i cultori dei *policy studies* si potrebbe dire non esservi concordia sulla natura, contenuto e finalità della propria indagine²⁵⁴.

In via del tutto approssimativa, da un punto di vista operativo, *policy* può trovare un corrispondente nella "attività di governo"²⁵⁵. Tuttavia, per utilizzare le parole di coloro che tra i primi si sono occupati dell'argomento, *policy* può essere intesa come «a projected program of goal values and practices»²⁵⁶.

Simili definizioni mettono in luce, innanzitutto, l'elemento della "intenzionalità" delle *policy*, intesa quale espressione della volontà di intervento da parte delle autorità entro un certo settore della realtà sociale, economica o culturale, allo scopo di

²⁵⁰ Cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., spec. 101 ss.; cfr. anche le considerazioni di G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, 125 ss.

²⁵¹ Contro questa «tesi nichilista» che, efficacemente, fa capo al suo «non essere» di fatto, cfr. le considerazioni di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 416.

²⁵² Cfr., su tutti, M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2008, 336.

²⁵³ Per una ricostruzione di tale evoluzione, cfr. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001, 32 ss.

²⁵⁴ G. CAPANO, *Scienza della politica e policy studies: un rapporto difficile, un'integrazione necessaria*, in G. REGONINI (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, ESI, Napoli, 1995, 103 ss.

²⁵⁵ «In its long history of use in English the term 'policy' has acquired many different meanings. It can refer to an issue or problem for discussion, as in the terms education policy or industrial policy. It can refer to a statement of intention or goal, for example, party policy or the President's policy. A third usage is to refer to the means that government uses to secure its intention, for example, a policy to reduce the pollution of rivers or to train the long-term unemployed. Given so many meanings, it is better to restrict the word policy to use as a general reference to the activities of government»; cfr. R. ROSE, *Ordinary People in Public Policy. A Behavioural Analysis*, London, Sage, 1989, 12 s.

²⁵⁶ H.D. LASSWELL, A. KAPLAN, *Power and Society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1950, 71.

imprimere una certa direzione. Un ulteriore elemento che emerge è il carattere della “progettualità” dell’intervento, teso ad individuare obiettivi, valori, pratiche da raggiungere o realizzare in prospettiva diacronica. Chi voglia cogliere i termini di una *policy*, inoltre, non dovrà limitare lo sguardo al mero provvedimento finale, ma dovrà guardare all’intero “procedimento” nel quale essa si sviluppa. Momento fondamentale da considerare è la c.d. *implementation*, ovvero la fase latamente definibile di “attuazione”, priva di ogni automatismo e tale da arricchirsi dell’intervento di una molteplicità di altri soggetti, di rilevanze valenza politica. Sarebbe ultimamente un errore anche imputare la responsabilità di una *policy* ai soli soggetti pubblici, in quanto ciascuna politica dipende dal comportamento, più o meno consapevole, di una pluralità di attori, pubblici, istituzionali e privati²⁵⁷. Infine, basti osservare che per condurre *policy studies* è necessario ampliare lo sguardo al complesso delle decisioni politiche connesse che abbracciano un intero settore e lo rendono relativamente coerente.

Come è intuibile, sono molteplici gli elementi dei *policy studies* che richiamano la tematica dell’indirizzo politico: dal carattere finalistico-progettuale, alla dinamica procedimentale aperta, all’ottica di sistema²⁵⁸.

Scendendo a livello di classificazioni teoriche, si può osservare come, a seconda della finalità perseguita, i *policy studies* si muovano lungo un’asse descrittivo/prescrittivo. A questo proposito, si distingue tra studio *per* il *policy making* e studio *del* *policy making*²⁵⁹. Più precisamente, le analisi del primo tipo esaminano i processi di formulazione e di attuazione dell’intervento pubblico in chiave diagnostico-terapeutica, con l’esplicito proposito di migliorare i risultati o, quanto meno, ridurre i fallimenti. Le ricerche del secondo tipo, invece, mirano a ricostruire i contorni dei processi decisionali, i loro esiti, le caratteristiche degli attori che vi partecipano, le relazioni tra le diverse fasi, in modo da formulare modelli più realistici e incisivi di come le società complesse affrontano le situazioni critiche.

Se si volesse spingere oltre il paragone tra *policy studies* ed indirizzo politico, le prospettive che valorizzano la dimensione “normativa” e quelle che si limitano alla dimensione “descrittiva” sembrerebbero riecheggiare le richiamate impostazioni normativiste/esistenziali delle teoriche sull’indirizzo politico²⁶⁰.

²⁵⁷ Cfr. R. DAHL, *After the revolution? Authority in a good society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1970, 120 ss.

²⁵⁸ Questo parallelo raramente viene azzardato dalla dottrina costituzionalistica. Tra i pochi v. S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, In Gruppo di Milano, *Verso una nuova costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 1983, 347, secondo cui «l’espressione “processo decisionale politico”, che traduce letteralmente l’analoga espressione, corrente nella letteratura politologica anglo-americana (“policy decision making process”), trova un corrispondente rigoroso, proprio nel linguaggio della nostra dottrina giuridico costituzionalistica, nel concetto di potestà {o funzione} di indirizzo politico (o di governo) vista nel suo farsi, nel suo svolgimento».

²⁵⁹ G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., 79 ss.

²⁶⁰ L’accostamento tra la “normatività” di alcuni *policy studies* e quella dell’indirizzo politico si coglie bene nelle parole di un Autore, T. J. Lowi, che tra i primi si è avventurato in questo settore delle scienze politiche: «una politica pubblica è [...] una norma formulata da una qualche autorità governativa che esprime una intenzione di influenzare il comportamento dei cittadini, individualmente o collettivamente, attraverso l’uso di sanzioni positive o negative»; v. T.J. LOWI, *The State in Politics: the Relation Between Policy and Administration*, in R.N. NOLL (ed.), *Regulatory Policy*

Tra i principali approcci di tipo prescrittivo vi è la *rational policy analysis* (ARP), forse tra i primi e, sicuramente, tra i più paradigmatici dei *policy studies*²⁶¹. Caratteristica essenziale di tale impostazione è il ricorso ai modelli, ovvero a schemi che consentono di costruire un ordine analitico su una realtà evidentemente articolata ed intricata. Il modello del ciclo, in particolare, suddivide il processo di *policy* in più stadi, dall'emergere del problema fino all'implementazione ed alla valutazione della politica, cercando di individuare le caratteristiche di ogni singola fase²⁶². Tra i vantaggi riconosciuti all'ARP, vi sono, ad esempio, la capacità di formalizzare e di quantificare le alternative in gioco di fronte al decisore, oppure il tentativo di razionalizzare scientificamente l'individuazione di fasi e procedure attraverso cui affrontare i problemi di *policy*²⁶³. Numerose, però, sono le critiche che progressivamente sono state mosse alle tecniche di analisi delle politiche, man mano che i *policy studies* si sono diffusi nella comunità scientifica²⁶⁴. Secondo alcuni Autori, il modello razionale andrebbe radicalmente superato per la sua presunta deformazione intellettualistica («basata sulla ponderazione», «illuministica») e l'aspirazione all'onnicomprendività («pianificatrice», «sinottica»)²⁶⁵, così da approdare ad una rappresentazione più realista dei processi e di quanto accade nell'arena del *policy making*.

È sufficiente richiamare come, a partire da questi presupposti, siano state elaborate le c.d. teorie pluraliste del potere²⁶⁶, le quali sottolineano fortemente - per quanto qui di più prossimo interesse - come la riuscita di una politica o il suo fallimento dipenda non solo dai *policy makers*, ma anche dai destinatari delle politiche, così che non sia possibile comprendere preventivamente quali e quanti siano i «giocatori effettivi»²⁶⁷. La radicalità delle obiezioni mosse all'ARP è stata talmente corrosiva da spingere verso quelle elaborazioni che teorizzano la segmentazione

and Social Sciences, Berkeley, 1985, trad. it. *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna, 1999, 230.

²⁶¹ G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., 93 ss.

²⁶² G. CAPANO, *Scienza della politica e policy studies: un rapporto difficile, un'integrazione necessaria*, cit., 120 ss. Tra le varie impostazioni teoriche, ricorrono spesso una scansione che individua almeno alcune delle seguenti fasi: la comprensione del problema, la raccolta delle informazioni, l'individuazione di finalità, obiettivi e alternative, la valutazione *ex ante* tra politiche alternative, il monitoraggio e la valutazione *in itinere*, la valutazione *ex post*, la chiusura del ciclo; cfr., ampiamente, G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., 130 ss.

²⁶³ G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., 131 ss.

²⁶⁴ Alcune critiche investono la sostenibilità sul piano scientifico, altre l'inaffidabilità tecnica, perché eccessivamente semplificatrici o perché scarsamente attente ai problemi di implementazione, altre ancora si concentrano sulla vulnerabilità politica, perché pongono a rischio l'autonomia decisionale delle istituzioni democratiche, promuovono discrezionalmente alcuni criteri di giudizio a discapito di altri o sottovalutano i costi politici delle scelte.; cfr., più ampiamente, G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., 171 ss.

²⁶⁵ Cfr. C.E. LINDBLOM, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977, trad. it., *Politica e mercato*, Milano, Etas Libri, 1979, 340.

²⁶⁶ Cfr. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., 244 ss.

²⁶⁷ «Ordinary people, officials, and intellectuals all seem to like to assign blame, fault, or responsibility. They consequently ask such questions as who did it? who made the decision? whose idea was it? For social problem solving, these are foolish questions, for whatever the outcome, it follows from complex interactions of countless influential participants, most of them at a great distance from the place and hour of decision»; v. C.E. LINDBLOM, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1990, 5.

della sfera pubblica e la disarticolazione delle organizzazioni sociali e di governo, il cui coordinamento - si dice - non è più il risultato di un indirizzo centrale, ma dall'interazione intenzionale di attori individuali²⁶⁸.

Nonostante ciò, sebbene sia stata proprio la scienza politica per prima a spingere sino alle estreme conseguenze le critiche rivolte ai modelli razionali dei cicli, sono gli stessi politologi che sollecitano a non rifuggire in modelli di analisi dei processi di *policy* caratterizzati da «eccessi di descrittivismo iper-fattualista», che costringono l'analista ad appiattirsi sulla realtà. Anche la scienza politica, infatti, si pone l'obiettivo di «ordinare la realtà e di spiegare ciò che sembra irrazionale, e che altro non è che il dispiegarsi della dimensione politica delle attività umane». Il fatto che «il *policy-making* sia caotico, caratterizzato da percorsi casuali, dovrebbe suscitare nel ricercatore il problema di spiegare tali caratteristiche»²⁶⁹. Il modello del ciclo, dunque, mantiene pur sempre una sua utilità analitica a fini euristici, ma deve essere adoperato con estrema flessibilità, come un semplice abbozzo per affrontare la realtà fenomenologica della *policy*²⁷⁰.

Traendo spunto dall'impostazione delle *policy analysis* che ricorrono a modelli ciclici per studiare le *policy*, si potrebbe valorizzare quelle teorie costituzionali che, muovendo dal pluralismo che caratterizza il nostro ordinamento, coniugano l'indirizzo politico e la forma di governo parlando di "circuiti". Facendo ricorso ad un'immagine dotata di particolare efficacia descrittiva, è come se «paragonassimo l'intero processo decisionale ad un gigantesco impianto elettrico»²⁷¹, che si snoda tra gli organi costituzionali e che veicola, quale forma di energia, proprio l'indirizzo politico. Nella nostra forma di governo, più precisamente, si individua un circuito fondamentale attraverso cui viene definito l'indirizzo politico e che passa attraverso il raccordo corpo elettorale-Parlamento-Governo, cioè attraverso gli organi costituzionali chiamati ad operare secondo il principio di maggioranza e a selezionare, attraverso la loro azione coordinata, le scelte imputabili alle forze di maggioranza²⁷². Il circuito in esame si attiva nel rapporto corpo elettorale-Parlamento principalmente attraverso il momento delle elezioni, con il quale viene verificata la consistenza delle diverse forze politiche attraverso la loro proiezione in

²⁶⁸ Cfr. P. KENIS, V. SCHNEIDER, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in B. MARIN, R. MAYNTZ (ed.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Colo., Westview Press, 1991, 26 ss.

²⁶⁹ G. CAPANO, *Scienza della politica e policy studies: un rapporto difficile, un'integrazione necessaria*, cit., 123 ss.

²⁷⁰ *Ivi*, 126.

²⁷¹ S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, cit., 347 s.

²⁷² Cfr. E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, cit., 18. Oltre a questo circuito di indirizzo politico ne vengono identificati altri. Lo stesso Autore individua un secondo circuito legato non al principio di maggioranza, bensì al "principio di garanzia" che, in presenza di una Costituzione rigida, opera come limite alla maggioranza (20). Questo secondo circuito si esprimerebbe attraverso l'azione del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, richiamando a questo proposito la teoria dell'indirizzo politico costituzionale elaborata da Barile, sulla quale v. retro par. 3. In una Costituzione improntata al pluralismo territoriale, inoltre, si ritrovano anche autonomie territoriali, segnatamente regionali, capaci di esprimere un proprio indirizzo politico, replicando il circuito a livello statale in termini di raccordo corpo elettorale-Consiglio-Giunta; sul punto cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., par. 168 ss., E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 169 ss., G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 6.

Parlamento²⁷³. Successivamente, nel rapporto Parlamento-Governo, il circuito si attiva attraverso il voto di fiducia, con il quale si attribuisce solenne veste giuridica al patto di maggioranza intorno ad una certa struttura e ad un certo programma di governo, e si sviluppa in tutte le forme di indirizzo e controllo politico tra Parlamento e Governo che danno consistenza al rapporto fiduciario²⁷⁴. Il circuito, poi, può “disattivarsi”, rispettivamente, nel primo tratto, attraverso lo scioglimento delle Camere e, nel secondo, attraverso la sfiducia o le dimissioni del Governo²⁷⁵.

Si tratta essenzialmente di un vero e proprio «circuito democratico»²⁷⁶, nel quale i partiti politici e le altre forme organizzate in grado di aggregare consenso politico intorno a determinate scelte si inseriscono fra il corpo elettorale e le diverse istituzioni pubbliche, articolandone i rapporti e facilitando la conciliazione tra le esigenze della base e quelle dei gruppi direttivi²⁷⁷. Trattandosi di un circuito in senso proprio, esso si sviluppa nei due sensi e risulta quindi formato sia da «canali ascendenti» che da «canali discendenti», con un flusso continuo di sollecitazioni, dalla base verso il vertice e dal vertice verso la base. Attraverso l'azione preminente (ma non esclusiva) dei partiti, il corpo elettorale entra in contatto con l'assemblea rappresentativa e con gli organi di Governo mentre, sempre utilizzando la mediazione

²⁷³ Il momento elettorale rappresenta il principale ma non il solo canale formale di raccordo: si pensi solo agli istituti di democrazia diretta, attraverso i quali il corpo elettorale esprime proprie scelte ed indirizzi in forme alternative o concorrenti rispetto a quelle espresse dagli organi parlamentari.

²⁷⁴ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 31 ss. e G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 134 ss. e le considerazioni sul rapporto fiducia-indirizzo politico precedentemente richiamate.

Per le valutazioni sui condizionamenti che le leggi elettorali hanno prodotto sul circuito di indirizzo politico nell'ultimo ventennio, v. infra Cap. II, par. 3.2.

²⁷⁵ Cfr. S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, cit., 347 ss. L'analisi del processo decisionale politico, infatti, non può riguardare solo il farsi delle singole decisioni politiche (legislative, di governo o di alta amministrazione), ma dovrà abbracciare anche, e in primo luogo, il processo decisionale con cui si esprime il potere politico. Ad opinione di Galeotti, l'attività di indirizzo politico si estrinseca in due fasi, logicamente e cronologicamente distinte, ovvero la fase dell'adozione e determinazione dell'indirizzo politico e la fase della sua attuazione o specificazione concreta. Partendo dal paragone del circuito, l'Autore distingue, in corrispondenza delle due fasi del processo decisionale, due circuiti: l'uno, il circuito primario, corrispondente alla fase dell'organizzazione (o dell'investitura) del Governo, l'altro, il circuito derivato o secondario, corrispondente alla fase operativa.

Pur essendo opinabile la scissione del processo formativo del Governo e quello di specificazione dell'indirizzo politico, l'Autore osserva come, nelle forme di governo parlamentari, i due circuiti risultino strettamente legati, in quanto il secondo subisce l'instabilità e l'insicurezza del primo (dovuta ai rapporti di forza e le occasioni di contrasto fra i partiti, al potere di questi di mettere in crisi il governo, ecc.), mentre le vicende del circuito decisionale operativo reagiscono e si ripercuotono sul primo, rinsaldandolo oppure interrompendolo (come accade, rispettivamente, qualora il Governo riesca a raggiungere obiettivi e a rinsaldare il consenso delle forze politiche di maggioranza, oppure crei motivi di scontento tra i partners di coalizione con la conseguente rottura del patto e la crisi di Governo) (267).

²⁷⁶ Riprendendo l'espressione utilizzata da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 556.

²⁷⁷ Sull'importanza dei partiti politici nella determinazione dell'indirizzo politico, si rinvia a quanto richiamato in precedenza nella ricostruzione del dibattito dottrinale sull'indirizzo politico, ed in particolare a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 675; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 165 ss.; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 74 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 100 ss.; sino alle estreme conseguenze tratte con la sua impostazione da P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 159 ss.

prevalente dei partiti, il Governo viene, di contro, a verificare la compattezza della propria maggioranza parlamentare, a orientarne le decisioni, a stimolare l'adesione del corpo sociale alla propria politica. Così, «se in un senso, gli orientamenti della base sociale condizionano le scelte politiche del governo, nel senso inverso sono proprio queste scelte che concorrono a indirizzare, sfruttando l'azione e l'influenza dell'apparato statale, gli orientamenti del corpo sociale»²⁷⁸.

Entro questi termini è possibile guardare anche a quelle obiezioni mosse nei confronti dell'indirizzo politico e incentrate sull'inutilizzabilità nel sistema costituzionale a causa della sua eccessiva rigidità, che ne condurrebbero, inevitabilmente, o ad una ricostruzione in termini esistenziali, o al definitivo abbandono. Se anche l'orientamento esistenziale è motivato dall'esigenza di non costringere in schemi rigidi il dinamismo dell'attività di governo, quest'ultima potrebbe pur sempre venire inquadrata in un nozione di indirizzo politico che sappia coniugare la necessaria apertura ed elasticità necessaria per i processi di elaborazione delle politiche²⁷⁹. L'idea dei circuiti di indirizzo politico, infatti, pur salda in termini di modello, permette una lettura flessibile. Anche senza che vi sia l'interruzione del circuito fiduciario, è possibile che la maggioranza del corpo elettorale, in certi frangenti, non coincida con la maggioranza parlamentare, in ragione degli effetti distortivi dei meccanismi elettorali o per i mutamenti intervenuti nelle forze sociali nel corso della legislatura; così come, in determinate circostanze, la maggioranza parlamentare, nell'uso degli strumenti legislativi, di controllo o di indirizzo, può non identificarsi con la maggioranza governativa²⁸⁰. Di certo vi è che più la coincidenza tra i vari livelli di formazione della volontà maggioritaria è elevata, anche in relazione al grado di compattezza interna delle forze politiche, più l'azione del Governo diventa incisiva ed efficace; meno tale coincidenza sussiste, anche come conseguenza della frammentazione interna dei partiti, più l'indirizzo si presenta debole e oscillante. È possibile, dunque, che si vada incontro a periodi in cui il quadro politico-istituzionale sia in grado di assicurare una maggior governabilità ed altri in cui il sistema sia privo di una reale capacità di governo; e tuttavia, ciò non vale a minare la possibilità di fare riferimento ad un modello del circuito di indirizzo politico che possa contribuire a spiegare le dinamiche della forma di governo.

In conclusione, ci sembra di poter fare ancora riferimento ad una nozione di indirizzo politico ricostruita, come sopra descritto, in termini finalistici e "normativi", capace per ciò stesso di dare un contributo nella spiegazione del sistema costituzionale. In particolare, il modello del circuito sembra utilmente riferibile per rappresentare le dinamiche costituzionali della forma di governo; sarà questo il dato di partenza dal quale verrà condotta l'indagine per comprendere come collocare il CI-PE nella forma di governo e nei rapporti istituzionali tra livelli di governo.

²⁷⁸ E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, cit., 19.

²⁷⁹ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 91, nt. 86, secondo cui il dinamismo necessario per l'attività di governo potrebbe essere salvaguardato «anche nell'ambito di una impostazione normativa dell'indirizzo ove questa sia assunta in termini aperti ed elastici».

²⁸⁰ E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, cit., 19 s.

6. Ascesa e declino della nozione di “alta amministrazione”

Prima di analizzare i termini con cui il CIPE possa collocarsi all'interno del circuito testé richiamato, occorre ancora chiarire alcuni aspetti dell'“energia” veicolata al suo interno, ovvero dell'indirizzo politico in sé. In particolare, occorre interrogarsi sul grado di specificità che gli atti espressivi dell'indirizzo politico possono raggiungere. Tale punto è fondamentale perché, per comprendere se sul piano delle dinamiche costituzionali il CIPE possa essere ritenuto compartecipe dell'attività di indirizzo politico, occorre capire se le pronunce adottate da questo organo, di per sé, siano compatibili con la nozione di indirizzo politico e possano rientrarvi. In base alla dottrina maggioritaria il Comitato adotta atti qualificabili come di “alta amministrazione”²⁸¹, ovvero atti che sul piano giuridico hanno natura amministrativa, pur se dotati - come si vedrà - di un notevole peso politico. Occorre a questo punto interrogarsi su cosa si intenda per atti di “alta amministrazione”, quale sia la natura di quelli che vengono comunemente definiti “indirizzo politico-amministrativo” e “indirizzo amministrativo”, e quale rapporto intercorra tra essi e l'indirizzo politico.

Comunemente, con “alta amministrazione” si intende quella parte dell'attività amministrativa che segna il punto di raccordo fra politica e amministrazione, ovvero «che più direttamente partecipa delle scelte di indirizzo e nella quale, dunque, si esprime in misura rilevante la politica del Governo»²⁸².

La dottrina è stata spinta progressivamente ad individuare un'autonoma categoria entro la quale raggruppare tali atti, distinguendoli, da una parte, dagli atti politici che sono sottratti al controllo giurisdizionale²⁸³, e, dall'altra, dai provvedimenti di amministrazione attiva.

Comune denominatore dell'alta amministrazione è la provenienza dalle autorità di vertice dell'esecutivo ed il grado di discrezionalità più elevato rispetto ai comuni atti di amministrativi²⁸⁴. L'alta amministrazione, dunque, ricomprenderebbe una serie eterogenea di atti dotati di amplissima discrezionalità, e non propriamente di mera attuazione, attraverso i quali si esprimono scelte di notevole rilievo politico circa i modi e i mezzi, i fini posti dalla legge, ma anche scelte di indirizzo, coordinamento, di impulso e di programmazione dell'attività dell'esecutivo²⁸⁵.

²⁸¹ Cfr., su tutti, V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 763.

²⁸² F. CUOCOLO, *Alta amministrazione*, *Enc. Giur.*, I, 1991, 3.

²⁸³ L'art. 31 del Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (r.d. n. 1054/1924) recitava: «Il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico», abrogato dal d.lgs. n. 104/2010 (c.d. Codice del processo amministrativo), che all'art. 7, c. 1, stabilisce che «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico». Più in generale, sulla nozione di atto politico, oltre alle considerazioni di E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., cfr. anche P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 220 ss.; G. GROTANELLI DE' SANTI, *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. giur.*, IV, 1988, *ad vocem*; C. TUBERTINI, *Atti politici e di alta amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., I, 517 ss.; C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam, Padova, 1983.

²⁸⁴ C. TUBERTINI, *Atti politici e di alta amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., I, 516.

²⁸⁵ G.B. GARRONE, *Atto di alta amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, 1987, 539. Cfr., inoltre, A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 751, che distingue

Queste indicazioni colgono gli elementi essenziali del concetto, quali derivanti dalla sua origine storica, segnata dall'«intendimento di riportare alla decisione dell'esecutivo, o nella sua massima espressione collegiale o comunque a livello ministeriale, questioni che partecipano di scelte politiche e che dunque si inquadrano (o meglio debbono inquadrarsi) nell'indirizzo amministrativo che - al pari dell'indirizzo politico - va deciso dal Consiglio dei ministri e attuato dai ministri»²⁸⁶.

Nella prima dottrina e nella normativa italiana del XIX secolo, infatti, si registra all'interno della nozione di alta amministrazione una commistione tra funzioni di indirizzo di natura politica e amministrativa, tale da giustificare l'originaria attribuzione esclusiva al Consiglio dei Ministri²⁸⁷.

Nell'evoluzione successiva, la legge n. 400/1988 rappresenta lo spartiacque che elimina il riferimento all'«alta amministrazione» dalla disciplina delle attribuzioni del Consiglio dei Ministri²⁸⁸. Tutto il cammino giurisprudenziale e la riflessione dottrinale segna il progressivo distacco dell'alta amministrazione dall'attività politica del Governo e la riconduzione di essa alle questioni di natura amministrativa dotate di rilievo politico²⁸⁹.

La rilevanza politica della questione di alta amministrazione non si riverbera sul profilo strutturale dell'atto, che rimane assoggettato al regime degli atti amministrativi. Gli atti di alta amministrazione, infatti, «ineriscono all'attività amministra-

l'alta amministrazione in una «parte fissa», ovvero quell'attività amministrativa che la stessa legge rimette al Consiglio dei Ministri o a Comitati interministeriali, e in una «parte variabile», che ricomprende «quell'attività amministrativa, essenzialmente direttiva, in ordine alla quale sia la situazione contingente a suggerire al Governo di assumere un impegno collegiale», su richiesta del Presidente del Consiglio. Nella «parte fissa» sono da ricomprendere, ad esempio, i regolamenti da emanare con d.P.R., le direttive di settore per le quali sia richiesta dalla legge una formulazione governativa collegiale, i provvedimenti da emanare in dissenso dal parere del Consiglio di Stato, o per i quali si ritenga necessaria l'esecuzione nonostante il rifiuto di registrazione da parte della Corte dei conti, la nomina ad alcune altissime cariche amministrative, la composizione di divergenze tra i Ministri, ecc.

²⁸⁶ Cfr. F. CUOCOLO, *Alta amministrazione*, cit., 2 s.

²⁸⁷ Cfr., più ampiamente, M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello, Jovene, Napoli, 2009, 13.

²⁸⁸ L'espressione «alta amministrazione» compare già all'art. 11 del regolamento sulle attribuzioni dei vari dipartimenti ministeriali annesso al r.d. 21 dicembre 1850, n. 1122, che rimetteva alla deliberazione del Consiglio dei Ministri «le questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione». Formula identica era introdotta nell'art. 1 del r.d. 27 marzo 1867, n. 3629 (sulle «Attribuzioni della presidenza del Consiglio dei Ministri», c.d. decreto Ricasoli), anche se tale testo, venne revocato dopo appena un mese con il r.d. 28 aprile 1867, n. 3664, da parte del nuovo Presidente del Consiglio Rattazzi. Il successivo r.d. 25 agosto 1876, n. 3289 (c.d. decreto Depretis), riprendeva in maniera immutata, all'art. 1, la formula del r.d. n. 1122/1850. Infine, con il r.d. 14 novembre 1901, n. 466 (c.d. decreto Zanardelli), venne ribadita la sottoposizione al Consiglio dei Ministri delle «questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione». Il punto finale di questo percorso è rappresentato dalla l. 23 agosto 1988, n. 400, il cui art. 2 non ricomprende più fra le competenze espressamente attribuite al Consiglio dei Ministri le «questioni di alta amministrazione».

²⁸⁹ È già stato fatto riferimento (*retro* par. 1) allo studio di Carlo Lavagna sui rapporti tra Capo del Governo e Ministri per i termini con cui veniva delineata la nozione di indirizzo politico. L'Autore mette bene in luce anche il distacco e l'autonomia guadagnata dall'alta amministrazione rispetto all'attività politica. L'attività di governo, secondo Lavagna, deve infatti distinguersi tra «attività politica di governo» e attività di «alta amministrazione», nella quale va ricompresa l'attività normativa generale e l'attività di direzione generale; v. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, cit., 65.

tiva e sono soggetti al regime giuridico proprio degli atti amministrativi. Essi sono perciò sottoposti al sindacato dei giudici, non diversamente dagli altri atti amministrativi; e diversamente dagli atti politici, non sono liberi nella scelta dei fini, ma sono legati - pur nell'ampia discrezionalità che caratterizza l'alta amministrazione - ai fini segnati dalla legge²⁹⁰. L'attività di alta amministrazione, dunque, nonostante rappresenti l'indispensabile saldatura fra gli indirizzi espressi a livello politico ed i provvedimenti di amministrazione attiva, condivide molti aspetti del regime degli altri provvedimenti amministrativi²⁹¹.

In questa posizione "intermedia", l'alta amministrazione consterebbe di atti che esprimono come dato qualificante una funzione di indirizzo. A questo proposito, si è sostenuto che l'alta amministrazione ricomprenda «tutti quegli orientamenti e quegli atti che in un certo momento storico siano considerati, dalla legge o dalle autorità preposte alla direzione dell'azione amministrativa, fondamentali e decisivi per il buon andamento della pubblica amministrazione, sì da impegnare su di essi la stessa sorte del Governo». Concepita in tal modo, «l'alta amministrazione esprime, in sostanza, il momento unitario dell'amministrazione statale»²⁹². L'alta amministrazione dovrebbe, dunque, essere ricondotta nell'ambito della funzione di «indirizzo politico-amministrativo», da tener distinta da attività politica, da una parte, e dall'attività amministrativa in senso stretto, dall'altra²⁹³.

Tale funzione, inoltre, si pone in rapporto tale con l'attività politica da dover essere concepita come «l'attività amministrativa strettamente collegata a quella costituzionale, e che attua immediatamente l'indirizzo politico»²⁹⁴. Gli organi politici di vertice preposti alla definizione dell'indirizzo politico, dunque, si occuperebbero primariamente anche della sua attuazione, imprimendo un'azione unitaria agli apparati burocratici che ad essi fanno capo. L'alta amministrazione sarebbe così espressione di una funzione di direzione, indirizzo, programmazione, pianificazione dell'attività amministrativa in senso stretto²⁹⁵.

In definitiva, gli atti di alta amministrazione rappresenterebbero il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico nel campo amministrativo e costituirebbero essi stessi funzione di indirizzo amministrativo per le successive scelte discrezionali della pubblica amministrazione²⁹⁶.

In questo contesto, tuttavia, merita ricordare l'autorevole rilievo espresso da chi, pur riconoscendo l'esistenza di una fascia di attività amministrativa di rango più elevato immediatamente connessa all'indirizzo politico, ha preferito attribuire alla

²⁹⁰ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Jovene, Napoli, 1984, 19.

²⁹¹ Per una disamina recente sulle differenze di regime tra provvedimenti amministrazione attiva e atti di alta amministrazione, con particolare riguardo all'obbligo di motivazione, cfr. M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, cit., 127 ss.

²⁹² A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, cit., 749 s. *Contra*, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 57, che critica come entro tale definizione si insinua «una parte volitiva (gli orientamenti per l'appunto), che appare invece più corretto isolare concettualmente facendola confluire in quella di indirizzo amministrativo».

²⁹³ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 681.

²⁹⁴ M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 117. In senso conforme M. NIGRO, *Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984, 818.

²⁹⁵ M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., 117.

²⁹⁶ A.M. SANDULLI, cit., 19.

nozione di alta amministrazione un significato più ristretto. Questa impostazione viene sostenuta da Mario Nigro, sulla base del grado di specificazione che può assumere l'indirizzo politico e della distinzione rispetto all'«indirizzo politico-amministrativo».

Mentre l'indirizzo politico investirebbe lo Stato nella sua unità, dettando principi o creando situazioni organizzative o sostanziali che hanno rilievo per l'intero apparato dei pubblici poteri e per l'intera comunità, la funzione di indirizzo politico-amministrativo ricade in un settore dell'amministrazione ed ha come scopo primario quello di fissare i criteri di azione amministrativa relativi a quel settore²⁹⁷. Pertanto, entro la categoria dell'alta amministrazione dovrebbero ricomprendersi solo gli atti che non impartiscono un indirizzo, ma che viceversa li rivelano, in quanto li attuano ed inverano un disegno politico che sta a monte²⁹⁸. Di converso, gli atti che solitamente sono classificati come di alta amministrazione, ma che esprimono un indirizzo e la predeterminazione di regole per la successiva azione amministrativa, andrebbero più propriamente collocati nella funzione di indirizzo politico-amministrativo. Quest'ultima, resta sempre attività politica e possiede i requisiti di novità e di libertà che invece mancano all'alta amministrazione, la quale è, almeno tendenzialmente, funzione applicativa²⁹⁹.

Posto questo assunto, l'Autore, tuttavia, non ne dà un'applicazione del tutto coerente, perché ricomprende nell'alta amministrazione anche «atti di vero e proprio indirizzo operanti nei confronti della pubblica amministrazione»; tra essi vi sono anche «le direttive del CIPE»³⁰⁰. Così facendo, riprendendo un giudizio comune, si

²⁹⁷ M. NIGRO, *Lineamenti generali*, cit., 816. L'Autore osserva opportunamente come «vi è ovviamente una notevole difficoltà di distinzione fra i due tipi di attività politica (si pensi all'attività di manovra della spesa pubblica che può riguardare l'intera spesa o singoli settori di essa), anche perché la seconda attività sempre si collega direttamente alla prima e talvolta la «contiene» ed «esposne», e perché l'una e l'altra promanano dagli stessi soggetti e sono espresse dagli stessi (tipi di) atti».

²⁹⁸ M. NIGRO, *Lineamenti generali*, cit., 817. Il tipico caso è la nomina degli alti funzionari. Questa impostazione ha suscitato l'opinione contraria di chi invece ritiene che «gli atti di alta amministrazione sono essi stessi atti di indirizzo (politico)-amministrativo», a motivo dalla tendenza in giurisprudenza ad operare una progressiva erosione della sfera dell'azione politica nell'intento di sottoporre a controllo anche provvedimenti a contenuto amministrativo ma connotati da una forte motivazione politica; G.B. GARRONE, *Atto di alta amministrazione*, cit., 540.

²⁹⁹ L'impostazione che tende ad isolare, o quantomeno ad esaltare, la funzione di indirizzo politico, o politico-amministrativo, espressa da alcuni atti riconducibili alla categoria di alta amministrazione non è certo isolata. Anche di recente, si propone di distinguere all'interno dell'alta amministrazione, da un lato, gli «atti che hanno un notevole contenuto di indirizzo politico, anche se sub-legislativo (come, per esempio, le direttive), così che l'ambito del sindacato giurisdizionale non può che essere più limitato di quello che riguarda un atto amministrativo concreto, tenuto al rispetto anche degli atti di indirizzo sub-legislativo»; dall'altro, ci si riferisce ad «atti che condizionano in maniera determinante la realizzazione di un certo indirizzo politico», come, ad esempio, alcune nomine o revoche di titolari di organi con competenze di particolare importanza, e «che vengono pertanto trattati anch'essi alla stregua di atti di indirizzo»; v. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2012, 341.

³⁰⁰ Come le delibere CIPE, sarebbero impropriamente ricomprese nell'alta amministrazione anche l'approvazione di piani di coordinamento e di intervento da parte del Consiglio dei Ministri e alcune direttive di singoli Ministri (per esempio, le direttive del Ministro delle partecipazioni agli enti di gestione). Per coerenza, rileva l'Autore, andrebbero quindi qualificati come alta amministrazione anche molti altri atti, come ad esempio le intese fra lo Stato e le Regioni; M. NIGRO, *Lineamenti generali*, cit., 820.

ammette che «la categoria viene, oltre che probabilmente snaturata, ampliata oltre misura»³⁰¹.

L'intero dibattito viene successivamente segnato dall'abolizione dell'esplicito riferimento alle competenze di alta amministrazione del Consiglio dei Ministri da parte della legge n. 400/1988, che ha sostanzialmente provocato una perdita di interesse nei confronti di tale nozione³⁰².

Ci si interroga dunque se «possa correttamente parlarsi ancora di alta amministrazione o se non sia più corretto - tecnicamente - abbandonare un'espressione senza dubbio obsoleta»³⁰³. Si ritiene infatti che «nel contesto giuridico costituzionale vigente, l'attività definita di alta amministrazione, perdute le sue motivazioni originarie, è venuta assumendo una connotazione parzialmente diversa, esprimendo l'indirizzo politico (o di governo) nei confronti dell'amministrazione»³⁰⁴.

Questo declino della nozione determina una "polarizzazione" dell'alta amministrazione tra gli atti politici e gli atti amministrativi *strictu sensu*, ai quali vengono via via ricondotti. L'imposizione di vincoli a livello costituzionale e l'ampliamento dei soggetti titolari di indirizzo politico creano «una serie di spinte e contropinte tali che le due figure dell'atto politico e del provvedimento amministrativo, al di là di alcune fattispecie limite [...], danno vita ad un continuum in cui acquistano pregnante rilievo fasce intermedie di atti di indirizzo politico-amministrativo», tra cui potevano essere collocati gli atti di alta amministrazione, che rimangono comunque «di difficile attribuzione all'uno o all'altro»³⁰⁵.

Venuto meno il riferimento normativo agli atti di alta amministrazione, diviene sempre più necessario mettere a fuoco questa zona grigia nella quale si realizza questo continuum tra politica ed amministrazione e che viene denominato "indirizzo politico-amministrativo". Questo permetterà anche di comprendere meglio, in astratto, quale posizione potrebbero occupare le pronunce del CIPE che, se nella forma sono amministrative, nella sostanza hanno un notevole rilievo politico valevole a distinguerle dagli altri provvedimenti amministrativi. È necessario, dunque, guardare al peso politico ed alla funzione "di indirizzo" che è sempre stata riconosciuta propria degli atti di alta amministrazione, nella particolare prospettiva del rapporto che si viene ad instaurare tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo, nel quale, come si vedrà, si risolverebbero gli atti di alta amministrazione.

³⁰¹ M. NIGRO, *Lineamenti generali*, cit., 820.

³⁰² A tal proposito, si vedano le considerazioni di M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, cit., 58 ss. ed i richiami bibliografici.

³⁰³ F. CUOCOLO, *Alta amministrazione*, cit., 5.

³⁰⁴ *Ibidem*. Ciò sul presupposto che sia il Consiglio dei Ministri competente ad adottare l'indirizzo amministrativo del Governo, «deliberando sulle questioni che esprimono, nel campo dell'amministrazione, quelle scelte che concretano la politica generale del Governo e che a buon diritto si comprendono nell'alta amministrazione». Cfr. anche G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Cedam, Padova, 1988, 197, nt., 107, il quale, pur riconoscendo l'esigenza di individuare, tra la fase determinativa dell'indirizzo politico e quella attuativa, una fase intermedia di indirizzo dell'azione amministrativa, esclude che si possa parlare in proposito di alta amministrazione, relegando tale nozione «ad una fase superata del rapporto tra politica e amministrazione».

³⁰⁵ G.B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, 1987, 546.

7. (segue) la tensione tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo

Mentre l'indirizzo politico è stato oggetto di ampi studi nella riflessione della giuspubblicistica, l'indirizzo amministrativo ha occupato uno spazio marginale³⁰⁶. Quanto allo specifico profilo dei rapporti tra indirizzo politico ed indirizzo amministrativo, in dottrina si ravvisano atteggiamenti sostanzialmente antitetici. Da una parte, si ritrova chi ha operato una ricostruzione in termini dicotomici, ovvero separando le due nozioni, anche in relazione al principio di legalità e imparzialità. Dall'altra, invece, vi è chi le ha congiunte, cogliendo forse più il profilo dell'interferenza del potere politico nell'amministrazione che non il fenomeno del ruolo "politico" dell'amministrazione³⁰⁷.

Può essere utile, dunque, richiamare alcune posizioni che esprimono in maniera paradigmatica queste due impostazioni, per cogliere gli elementi più utili che serviranno ad inquadrare, in via generale, la natura delle pronunce del CIPE.

La prospettiva assunta da chi sostiene la tesi dell'identità sostanziale tra indirizzo politico ed amministrativo è l'unità, intesa come mancanza - ovvero impossibilità - di divisione dell'attività di governo, che mantiene natura squisitamente politica³⁰⁸. Tra le due forme di indirizzo non vi è differenza strutturale, poiché la sfera della politicalità permea di sé l'attività di indirizzo in ogni aspetto, tanto quello propriamente politico che quello amministrativo. L'indirizzo promanante dal Governo è reputato esclusivamente politico, potendosi, al limite, distinguere tra indirizzo politico tout court, concernente l'azione dello Stato nella sua unità, e l'indirizzo politico-amministrativo, volto ad unificare l'azione dei singoli apparati amministrativi³⁰⁹.

È questa l'impostazione privilegiata innanzitutto da Costantino Mortati, che, nell'ambito della sua più ampia riflessione sull'indirizzo politico³¹⁰, sembrerebbe distinguere tra un indirizzo politico generale, «che presiede alla vita dello stato nel suo apparato centralizzato e supremo», ed un «indirizzo politico minore», o comunque «subordinato all'altro ed esecutivo del medesimo (com'è l'attività direttiva dei Comitati di ministri, o di singoli ministri nell'ambito dei rispettivi dicasteri)»³¹¹. Tale distinzione, tuttavia, risulterebbe utile solamente a fini espositivi, perché l'indirizzo politico va comunque concepito «nel suo significato più comprensivo includente qualsiasi manifestazione riguardante la politica generale dello stato, o singoli suoi settori [...]; tanto quelle che si limitano a tracciare delle linee programmatiche ed a dare impulso primario, quanto le altre che di essi costituiscono la prima e più diretta attuazione, esplicandosi o attraverso la via della legge oppure

³⁰⁶ E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, cit., 75.

³⁰⁷ *Ivi*, 79.

³⁰⁸ *Ivi*, 82.

³⁰⁹ M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, cit., 82 s.

³¹⁰ V. *retro* par. 2.

³¹¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 320.

con atti di governo, nei quali rientrano anche quelli che si chiamano di “alta amministrazione”»³¹². Ne deriva, dunque, che il c.d. indirizzo politico minore, che altri forse chiamerebbero indirizzo amministrativo, pur se settoriale o subordinato, manterrebbe pienamente carattere di politicità.

In termini di inscindibilità tra indirizzo politico ed indirizzo amministrativo si esprime anche Leopoldo Elia, il quale, riprendendo l’osservazione di Crisafulli secondo cui l’indirizzo politico può essere in certi casi svolto attraverso l’attività esecutiva dello Stato, senza toccare le leggi vigenti ma soltanto modificandone l’interpretazione ad opera degli organi pubblici³¹³, afferma che «l’indirizzo amministrativo non è alcunché di diverso dall’indirizzo politico, ma è espressione rivolta a qualificare tale tipo di indirizzo in quanto si rivolga ad informare, ispirare e dirigere l’attività dei funzionari»³¹⁴.

Un giudizio chiaro in ordine all’indirizzo amministrativo viene espresso *tranchant* da Giovanni Quadri, nell’ambito dello studio più generale proprio dei Comitati di Ministri³¹⁵. Riferendosi all’alta amministrazione come uno dei «concetti inutili» del nostro ordinamento, ovvero una sorta di «etichetta che si vuole apporre a vari, importanti atti, ora politici ora amministrativi», si nega che essa possa essere ricondotta alla «c.d. attività di indirizzo amministrativo», poiché quest’ultima «non è affatto attività amministrativa e non può essere in alcun modo distinta da quella di indirizzo politico»³¹⁶.

Un altro Autore cui si è già fatto riferimento a proposito dell’indirizzo politico, ma che può essere richiamato anche per le riflessioni sull’indirizzo amministrativo, è Armando Mannino³¹⁷. L’Autore muove dalla duplice natura dell’organo Governo, che è sia organo di parte, operante nella sfera della politica, individuando fini e predisponendo strumenti normativi, sia capo dell’apparato amministrativo dello Stato, chiamato ad orientare le proprie attività per la realizzazione del pubblico interesse in base ai principi di legalità e imparzialità³¹⁸. In quest’attività di direzione, il Governo, pur subordinato alla legge, gode di una notevole sfera di discrezionalità che gli consente di scegliere tra una pluralità di fini diversi. Si distingue dunque tra indirizzo politico e indirizzi amministrativi sul presupposto che questi ultimi, a differenza del primo, vengono adottati dagli organi governativi sotto forma di direttive rivolte all’apparato amministrativo, nell’ambito di una sfera di discrezionalità circoscritta dai fini stabiliti dalla legge. Operata questa distinzione concettuale, tuttavia, ci si interroga se le due nozioni siano o meno scindibili. Partendo dal dato letterario dell’art. 95 Cost. e dal riferimento congiunto all’indirizzo “politico e amministrativo”, Mannino sostiene che esista «una sola volontà del governo, un unico indirizzo, definito insieme politico e amministrativo, in base al quale il gabinetto tende a soddisfare gli interessi ed i bisogni della comunità»³¹⁹. La loro reciproca distinzione non è quindi fondata su un rapporto di subordinazione, «bensì

³¹² ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 603.

³¹³ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, cit., 94.

³¹⁴ L. ELIA, *Problemi costituzionali dell’amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 1966, ora in L. ELIA, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, 565 s.

³¹⁵ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 169 ss.

³¹⁶ *Ivi*, 172 s., nt. 13.

³¹⁷ Cfr. *retro* par. 3.

³¹⁸ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 59 ss.

³¹⁹ *Ivi*, 61.

sulla stessa differenziazione che esiste tra l'aggettivo politico e quello amministrativo: il primo si riferisce ad un'entità libera, il secondo ad un'entità parzialmente vincolata nel fine, quindi discrezionale»³²⁰. Nella sua impostazione sull'indirizzo politico, l'uno e l'altro confluiscono in una medesima realtà che si identifica con il programma del governo, nel quale si intrecciano fini tipicamente politici e fini più prettamente amministrativi. Ciò trova conferma anche sul piano della responsabilità di fronte al Parlamento, che investe il Governo per l'uno e l'altro insieme³²¹.

Anche da una prospettiva prettamente amministrativista, vi è chi esalta il grado di pervasività dell'indirizzo politico all'interno dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Secondo Giovanni Marongiu, la funzione di indirizzo politico, intesa come forza che imprime movimento, unità e direzione a tutto l'ordinamento, prende le mosse dal Governo ma «penetra e s'insedia a tutti i livelli in cui si svolge la vita dei pubblici ordinamento, assumendo le forme giuridiche di cui sono rivestiti gli atti che a vari livelli appartengono»³²².

Su questa premessa viene teorizzata l'attività di direzione, quale momento operativo ed ideale che non si confonde né con la determinazione dell'indirizzo medesimo, né con la sua concreta esecuzione in atti giuridici. Essa, infatti, viene identificata nell'attività rivolta a promuovere e coordinare la realizzazione di indirizzi dati, ed agisce sulla legislazione e sulla amministrazione perché queste si muovano nella direzione voluta dall'indirizzo prescelto³²³. La funzione di direzione, dunque, esplicherebbe un ruolo di raccordo tra l'indirizzo e la concreta esecuzione del medesimo, quale principio autoritativo dinamico che mantiene l'unità (dei fini) nella pluralità (delle azioni)³²⁴.

Da parte sua, l'indirizzo rappresenta lo strumento giuridico cui «è affidata la realizzazione del risultato voluto dalla norma, a cui si riconnette il puntuale uso della libertà che residua nella decisione (singolarmente assunta) per il raggiungimento dei fini complessivi cui è ordinata l'azione amministrativa»³²⁵. Pertanto, l'indirizzo è «il mezzo giuridico per giungere alla definitiva composizione degli interessi normativizzati e per “governare”, quindi, in modo coordinato, la soddisfazione».

Così impostata l'analisi, l'Autore chiarisce come il principio direttivo non agisce sui singoli atti, ma è funzionalizzato ad agire sul complesso degli indirizzi per comporre le attività da essi guidate verso il medesimo fine; potrebbe aversi il caso di indirizzi equiordinati, per i quali il potere di direttiva assumerà i caratteri di potere politico e si concretizzerà in una forma d'influenza, oppure di indirizzi ordinabili in posizioni diseguali, nel qual caso il potere assumerà carattere giuridico e una forma di autorità³²⁶. In sostanza, l'azione di direttiva determina la prevalenza dell'indirizzo dell'ufficio dirigente sull'indirizzo dell'ufficio diretto, assoggettando

³²⁰ *Ivi*, 62.

³²¹ *Ivi*, 63.

³²² G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., 135. L'indirizzo politico «si realizza come una forza dinamica che parte dalle sedi in cui il potere è politico [...] e si prolunga, via via, nelle diverse funzioni, legislativa ed amministrativa, assumendo forme ed efficacia diverse, ma non perdendo niente della sua forza iniziale».

³²³ *Ivi*, 140.

³²⁴ *Ivi*, 143.

³²⁵ *Ivi*, 168.

³²⁶ *Ivi*, 180 s.

così l'indirizzo dell'agente ad un indirizzo superiore e permettendo all'indirizzo politico di svolgere la sua funzione unitaria e direzionale³²⁷.

Da ultimo, per mettere in chiaro il tratto di continuità tra indirizzo politico e amministrativo, merita fare riferimento allo studio di Eugenio Picozza sui caratteri generali dell'attività di indirizzo nella pubblica amministrazione,³²⁸. L'Autore critica l'equazione secondo cui l'indirizzo politico si manifesta esclusivamente attraverso l'esercizio del potere politico, mentre l'indirizzo amministrativo si appalesi attraverso l'esercizio del corrispondente potere discrezionale³²⁹. Esiste infatti una sfera di indirizzo amministrativo esercitata attraverso livelli di potere politico, o addirittura negoziale, ed una sfera di indirizzo politico esercitata attraverso poteri discrezionali. Picozza, quindi, si esprime in termini critici sulla possibilità di considerare l'indirizzo amministrativo in termini di attuazione dell'indirizzo politico, intesa come sola applicazione e specificazione³³⁰. Sempre più spesso, gli organi cui viene attribuito l'indirizzo amministrativo ricevono dalle stesse norme il potere di attuare o meno l'indirizzo politico, oltre al fatto che manchino interventi sostitutivi o sanzioni che rendano illecita l'inadempienza. L'indirizzo amministrativo contiene nella sua stessa natura «una quota di creatività, di aleatorietà, ed infine di libertà che lo conduce necessariamente ad interagire con l'indirizzo politico: o come co-determinazione del medesimo, o raggiungendo obiettivi comunque politici», secondo un «processo circolare che si instaura tra i due indirizzi»³³¹. Inoltre, l'elemento normativo e costituzionale depongono per la continuità fra i due tipi di indirizzi, tanto nella formulazione dell'art. 95 Cost., quanto nell'«imparzialità» della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.³³². L'Autore, nell'ottica più ampia del suo studio, giunge alla conclusione che non è possibile tener distinto l'indirizzo amministrativo da quello politico, perché ambedue hanno in comune lo stesso elemento strutturale, cioè il potere discrezionale³³³.

³²⁷ *Ivi*, 182.

³²⁸ E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, cit..

³²⁹ *Ivi*, 91.

³³⁰ *Ivi*, 95.

³³¹ *Ivi*, 96 s.

³³² Si veda, in particolare, la tesi espressa da A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1973, per il legame tra imparzialità ed indirizzo politico. Secondo Cerri, l'imparzialità, dal punto di vista dello svolgimento della funzione amministrativa, consiste nella necessità di ponderare tutti gli interessi legislativamente tutelati che possono essere direttamente toccati dall'agire amministrativo e di operare le conseguenti scelte «in base a criteri previsti dalla legge oppure unitari, ossia conformi ad indirizzi generali, adottati dagli organi competenti alla stregua del sistema democratico» (120). A livello organizzativo, infatti, vi è la necessità di garantire una certa autonomia dell'apparato amministrativo dal Governo, al fine di contrastare le tendenze clientelari proprie di quest'ultimo, ma è anche necessario un profondo assoggettamento della burocrazia alle direttive ed agli indirizzi politici delle forze maggioritarie, allo scopo di neutralizzare l'influenza che forze esterne allo Stato possono esercitare sulla burocrazia e le tendenze politiche proprie della burocrazia stessa (197).

³³³ E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, cit., 109 s. A parer suo, bisognerebbe parlare, più che di indirizzo amministrativo, di indirizzo della pubblica amministrazione, che opera in una sfera assai più vasta della discrezionalità, come nel caso degli enti pubblici economici che esercitano capacità di diritto privato, degli organismi materialmente amministrativi ma formalmente politici, come le Commissioni parlamentari di indirizzo, di certa attività di indirizzo del giudice.

All'opposto si collocano quelle teorie che distinguono indirizzo politico ed amministrativo e ne colgono il rapporto in termini di subordinazione del secondo rispetto al primo³³⁴. Questa impostazione si fonda sull'assunto che l'indirizzo amministrativo si manifesti attraverso l'esercizio di un potere discrezionale amministrativo, mentre l'indirizzo politico trovi espressione attraverso l'esercizio del potere politico. Inoltre, elemento comune di questi Autori è il riconoscimento agli atti di alta amministrazione della funzione di esprimere, direttamente o in termini strumentali, l'indirizzo amministrativo, esaltando così la funzione di indirizzo veicolata da quegli atti che rappresentano il raccordo tra politica ed amministrazione³³⁵.

Il primo, tra gli Autori da citare, che impostano la propria riflessione in questi termini, è Vezio Crisafulli, il quale sviluppa in questa direzione la propria riflessione complessiva sull'indirizzo politico³³⁶. Secondo Crisafulli - lo si ricorda - l'indirizzo politico comprende una serie praticamente illimitata e teoricamente non determinabile *a priori* di fini ed «impegna immediatamente, sia pure in un settore particolare o addirittura a proposito di un problema singolo, lo Stato nella sua integrità ed unità»³³⁷. Da esso si distingue l'indirizzo amministrativo, o politico-amministrativo, «il quale subordinatamente al primo, presiede a tutte le altre innumerevoli manifestazioni di attività statale, risolvendosi, in sostanza, nella figura, ben nota soprattutto alla scienza del diritto amministrativo, del potere discrezionale»³³⁸.

Entro questo filone può collocarsi anche Massimo Severo Giannini, che col passare del tempo ha affinato il proprio pensiero sul punto. Inizialmente - come sopra accennato - l'Autore sembra equiparare la nozione di indirizzo amministrativo con quella di alta amministrazione, da intendersi come «attività amministrativa immediatamente esecutiva dell'indirizzo politico»³³⁹. Successivamente, si osserva come la distinzione tra le due nozioni si sia oramai tradotta in termini di diritto positivo e vada dunque operata una distinzione: l'attività di indirizzo amministrativo generale è «l'attività di esplicazione e specificazione dell'indirizzo politico alla strumentazione amministrativa», mentre l'attività di alta amministrazione è quella «attinente più propriamente all'amministrazione, nei suoi problemi generali e anche in quelli particolari di massima importanza»³⁴⁰.

Una piena equiparazione tra alta amministrazione ed indirizzo amministrativo viene proposta anche da Enzo Cheli³⁴¹. Riprendendo l'impostazione di Giannini, si inquadra l'alta amministrazione, e con essa l'indirizzo amministrativo, in una «forma di azione amministrativa caratterizzata da un livello altissimo di discrezionalità, ma pur sempre distinta dall'indirizzo politico che è chiamata ad attuare in primo grado»³⁴². L'indirizzo amministrativo, dunque, è un potere che, al pari di

³³⁴ *Ivi*, 92 ss.

³³⁵ M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, cit., 85 s.

³³⁶ *V. retro* par. 2.

³³⁷ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 95.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., 117.

³⁴⁰ M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 990.

³⁴¹ *V. retro* par. 3.

³⁴² E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 160.

quello relativo all'esercizio delle ordinarie competenze amministrative, si svolge entro i limiti delle leggi ordinarie e costituzionali, si mostra costantemente vincolato ai fini posti da tali norme e, ulteriormente, è sottoposto alle finalità di ordine costituzionale che si identificano nel buon andamento e nell'imparzialità dell'amministrazione³⁴³.

In definitiva, la funzione di indirizzo amministrativo presenterebbe il connotato strutturale della non autosufficienza, in quanto eterolimitata dagli atti espressione di indirizzo politico³⁴⁴. L'indirizzo amministrativo, inoltre, andrebbe situato nell'ambito del potere discrezionale: esso si cala nella sfera delle leggi, in relazione alle quali godrebbe di maggiore o minore margine di vincolatività³⁴⁵. La libertà nella quale si concreta la potestà discrezionale rispetto all'*an*, al *quomodo* e al *quando* trova pur sempre il suo limite interno nel fine, ovvero trova nella legge i dati che la circoscrivono e ne consentono il controllo, specialmente in termini di eccesso di potere.

Sul dibattito dottrinale, infine, è sceso il legislatore che, nella disciplina del pubblico impiego, ha realizzato un tentativo di positivizzazione dei confini della funzione di indirizzo politico-amministrativo. Con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, recante "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego", gli atti di indirizzo politico-amministrativo sono diventati lo snodo su cui innestare un diverso riparto di competenze nell'ambito delle organizzazioni amministrative. Tra gli obiettivi perseguiti, vi è il rafforzamento del principio della separazione tra organi di governo e organi dirigenziali: i primi vengono deputati a dettare l'indirizzo ed i secondi a porre in essere l'attività di gestione³⁴⁶. Si è così realizzata una più rigorosa distinzione tra le funzioni di indirizzo amministrativo e quelle di ordinaria amministrazione, affidando le prime agli organi di vertice politicamente legittimati, e le seconde alla dirigenza. In particolare, l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, affida agli organi di governo le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo «gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti»³⁴⁷.

³⁴³ *Ivi*, 163.

³⁴⁴ M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, cit., 88 ss.

³⁴⁵ G. GROTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 2 s.

³⁴⁶ A. ZITO, *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche amministrazioni: problemi e prospettive*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, I, Cedam, Padova, 2007, 319.

³⁴⁷ Nello specifico, esse ricomprendono: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) l'individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; g) gli altri atti indicati dal decreto.

Rispetto alle autorevoli posizioni dottrinarie che hanno ricostruito i rapporti tra indirizzo politico ed indirizzo amministrativo secondo due orientamenti sostanzialmente divergenti si vuole svolgere solamente alcune osservazioni. Innanzitutto, giova ricordare come la dottrina costituzionalistica abbia ricostruito la nozione di indirizzo politico in termini fortemente pervasivi. I fini perseguiti con l'attività di indirizzo politico, infatti, possono variare molto per portata e specificità. Si va dai fini politici generalissimi che coinvolgono lo Stato nella sua interezza ed unità, ma che possono riguardare direttamente anche solo un settore particolare o addirittura uno specifico problema³⁴⁸, alle finalità perseguite nei singoli settori di governo³⁴⁹. La stessa predisposizione di mezzi o la scelta di soluzioni organizzative, in alcuni casi, può concorrere a determinare o condizionare un certo indirizzo politico³⁵⁰.

L'indirizzo politico, poi, non viene certo definito *uno actu*, ma viene progressivamente sviluppato all'interno di quel circuito Corpo elettorale-Parlamento-Governo attraverso cui si articola, con il coinvolgimento di una pluralità di soggetti di livello costituzionale.

Come visto, inoltre, l'indirizzo politico viene veicolato da una congerie di atti giuridici e da questi ripete, in parte, il regime ed il grado di cogenza.

Non c'è da stupirsi, dunque, se gli atti che progressivamente vengono assunti siano di diverso rango - non certo esclusivamente normativo - e rispondano a regimi diversi. In ragione del grado di "normatività" che i primi atti della sequenza di indirizzo politico rivestono³⁵¹, gli atti successivi saranno tenuti al rispetto di quelli precedenti, instaurandosi un vincolo che varia dal carattere politico (come nel rapporto che si instaura, ad esempio, tra il programma di governo ed un provvedimento legislativo qualificante in punto di sua attuazione) a quello di legittimità (come nel caso di un atto di rango primario ed un regolamento attuativo che ne specifichi, con ampio margine, i termini di applicazione). All'interno di questo circuito il Governo può collocarsi quale punto terminale, mentre gli atti da esso adottati - soprattutto se di rango secondario - sia nel momento collegiale del Consiglio dei Ministri che da parte dei vertici dei singoli dicasteri, possono rappresentare benissimo espressione di indirizzo politico³⁵². In termini generali, il fatto che un atto secondario o amministrativo sia sottoposto al rispetto di un atto di rango superiore non determina, di per sé, la sua automatica riconduzione ad un indirizzo amministrativo che rappresenti un *minus* rispetto al sovrastante indirizzo politico³⁵³.

³⁴⁸ Così V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 90 ss.

³⁴⁹ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 137 ss.

³⁵⁰ Mette in risalto questo punto M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 196 ss.

³⁵¹ V, *retro* par. 5.

³⁵² Per una ricostruzione della prassi degli atti governativi, segnata da «una frantumazione dell'indirizzo politico unitario del Governo a favore della dimensione ministeriale o delle amministrazioni autonome», cfr. U. DE SIERVO, *Alla ricerca della effettiva tipologia degli atti governativi di direzione dell'amministrazione*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione- profili comparatistici*, Il Mulino, Bologna, 1991, 281 ss., spec. 287 ss.

³⁵³ L'ampio richiamo alla discrezionalità amministrativa per qualificare la sfera dell'agire libero dell'amministrazione conduce entro una potestà valutativa, nell'ambito di giudizi di valore e di composizione di interessi che presentano forti elementi di politicità; per tale inquadramento si rinvia a A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIII, 1964, 82 ss.; G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., 150 ss.; di recente, v. S. CASSESE,

Si tratta, dunque, di situazioni che variano nei casi specifici e non sono determinabili a priori. È difficile ricostruire in astratto i rapporti tra indirizzo politico ed amministrativo, atteso che la determinazione politica dei fini può innervare l'amministrazione nei termini suesposti. Questi elementi valgono a ricostruire il rapporto tra le due "forme" di indirizzo non in termini di esecuzione o attuazione, in quanto implicanti un certo grado di subordinazione, bensì più in termini di continuazione e di specificazione. Più che di netta separazione tra indirizzo politico ed indirizzo amministrativo, sarebbe forse preferibile parlare di indirizzo politico e di indirizzo politico-amministrativo, la cui entità varia a seconda dell'"aggettivo" e non della natura propria dell'indirizzo³⁵⁴. In particolare, gli atti di indirizzo politico-amministrativo sarebbero atti che, pur subordinati alla legge, determinano finalità da raggiungere con l'azione amministrativa e quindi possono essere considerati atti di indirizzo politico, sia pure di livello sublegislativo e sindacabili dal giudice³⁵⁵.

Entro questa concezione lata di indirizzo politico - o politico-amministrativo, a seconda del "tratto" di circuito su cui puntare lo sguardo - potrebbero essere ricondotti diverse tipologie di atti adottati da organi costituzionali i cui confini possono confondersi. Senza alcuna pretesa di esaustività, sarebbero qualificabili atti di indirizzo politico-amministrativo: gli atti qualificabili propriamente come "politici", e dunque sottoposti al regime di cui all'art. 7 del Codice del processo amministrativo; atti di alta amministrazione, come tradizionalmente intesi; atti ministeriali di indirizzo politico-amministrativo ex art. 7, d.lgs. n. 165/2001; ecc. Nonostante essi abbiano diverse nature e rispondano a regimi diversi, sembra di poter dire che quel che conta per la loro qualificabilità alla stregua di atti di indirizzo politico-amministrativo, accanto alla provenienza da organi di livello costituzionale facenti parte del "circuito" della forma di governo, siano altri aspetti sostanziali e contenutistici, quali, tra l'altro, il rilievo politico, la definizione di fini politici o la funzione di indirizzo.

Assunto come riferimento il modello del circuito di indirizzo politico, ai fini della presente ricerca occorre interrogarsi su quale posto sia occupato dal CIPE all'interno di esso. Posta, inoltre, una nozione di indirizzo politico-amministrativo capace di raggiungere i livelli di specificità nei termini descritti, bisognerà considerare se, e con quali caratteristiche, l'attività decisionale del CIPE possa essere qualificata come tale. Un'analisi in questa prospettiva permetterà di comprendere come il Comitato si collochi all'interno delle dinamiche della forma di governo e nei rapporti istituzionali tra livelli di governo.

Più precisamente, occorrerà guardare al modo con cui il CIPE interagisce con gli organi che costituiscono gli snodi principali del circuito attraverso il quale si sviluppa l'indirizzo politico, con particolare riguardo al Parlamento ed al Governo. Nel prossimo Capitolo, dunque, si affronteranno, inizialmente, le problematiche emergenti sul piano costituzionale dai rapporti del CIPE con gli organi necessari

Discrezionalità amministrativa, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 1996 ss.

³⁵⁴ Come considerato da A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 62.

³⁵⁵ Così recentemente D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., 340.

del Governo, prestando particolare attenzione al riparto di competenze ed al ruolo ricoperto da ciascun organo endogovernativo nella definizione dell'indirizzo politico. Quale secondo passo, ci si porrà il problema dei rapporti con il Parlamento, nella prospettiva della responsabilità politica delle attività di governo svolte dal CIPE nei confronti del rapporto fiduciario.

CAPITOLO II - Il CIPE nella forma di governo

SOMMARIO: 1. La problematica degli organi "non necessari" del Governo. - 2. - Le categorie tradizionali di classificazione dei Comitati interministeriali. - 3. I Comitati interministeriali e gli organi necessari del Governo, alla luce dell'incertezza degli equilibri endogovernativi. - 3.1. I Comitati interministeriali ed il Consiglio dei Ministri. - 3.2. I Comitati interministeriali ed il Presidente del Consiglio. - 3.3. I Comitati interministeriali ed i Ministri. - 4. Il rapporto fra Comitati interministeriali e Parlamento, nella prospettiva della responsabilità politica.

1. La problematica degli organi "non necessari" del Governo

Per comprendere come il CIPE si inserisca nel circuito dell'indirizzo politico bisogna dapprima soffermarsi sulla problematica degli organi di governo c.d. "non necessari", per comprendere se, ed in quali termini, essi siano ammissibili nel modello costituzionale.

Come noto, il dibattito ed i lavori in Assemblea costituente sull'organo Governo hanno prodotto un dato normativo che esprime un aperto compromesso tra le forze politiche coinvolte in quella sede¹. Il risultato, quanto a struttura, si limita a ripetere la tradizionale articolazione dell'età liberale, distinguendo Presidente, Ministri e Consiglio dei Ministri; quanto a funzioni, il testo si mostra lacunoso, senza che vi siano chiare attribuzioni dirette ai singoli organi². La struttura policentrica di Governo sommariamente delineata nasce da un intreccio di posizioni e si mostra la più adatta alle esigenze storiche riflesse nel pluripartitismo affermatosi alla caduta del fascismo ed alla realtà di maggioranze di coalizione³.

La lacunosità della disciplina viene letta come il risvolto del ruolo predominante dei partiti giocato all'indomani della caduta del fascismo, che ha indotto tali soggetti, quale principale forma di garanzia democratica, a favorire le condizioni per il loro pluralismo e a diffidare da controlli pubblici; ne è conseguito un disegno sulla struttura del Governo «non del tutto conforme alle esigenze di una società complessa e persino alle aspettative iniziali»⁴. È generalmente condivisa, infatti, «l'idea che la Costituzione scritta non abbia operato in questo campo una "razionalizzazione" completa, ma anzi sia stata redatta in maniera sommaria ed aperta a divergenti applicazioni»⁵.

¹ Per una ricostruzione dei lavori in Assemblea costituente, cfr. P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 22 ss.; S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, 1991, 634 ss.; P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, cit., 344 ss.;

² S. MERLINI, *Il governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna, 1997, 187.

³ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 82.

⁴ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, 3.

⁵ L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 676.

Le incertezze concettuali sul Governo, tuttavia, se è vero che sono imputabili all'oscurità, all'ambiguità ed anche alla parzialità del dettato costituzionale, è innegabile che dipendano anche dalla natura stessa dell'istituzione, la quale «si è venuta affermando ed assestando nel corso delle esperienze politico-costituzionali»⁶. Il Governo, infatti, mal sopporta una precisa codificazione che ne irrigidisca gli spontanei processi evolutivi e tale da influire negativamente sulla sua funzionalità⁷. Può, dunque, reputarsi fisiologico che questa parte dell'edificio costituzionale si situi in «una tipica zona di confine fra il diritto costituzionale e la storia o la scienza o la sociologia politica»⁸.

Ogni analisi sul Governo, pertanto, risentirà di una duplice tensione: da una parte, essa dovrà fondarsi su una lettura del dato costituzionale che, per non cadere in un astratto formalismo, tenga conto dei diversi elementi politici e sociali, lasciando una sfera di autonomia all'autodeterminazione del sistema politico; dall'altra, essa dovrà fissare i limiti entro cui quest'autodeterminazione può esprimersi, per non svalutare eccessivamente la natura prescrittiva del dato costituzionale⁹. Chi voglia ricostruire la disciplina del Governo non dovrà guardare solamente alle regole scritte, ma anche ad una serie di regole non scritte, giuridiche ed extragiuridiche, quali le consuetudini, le convenzioni e le norme di correttezza costituzionale¹⁰.

Venendo propriamente alla struttura del Governo, non solo le norme costituzionali scritte, ma «gli stessi principi del sistema sono incerti e controversi»¹¹. La formula compromissoria all'art. 95, come noto, rivela tre distinti principi organizzativi e di ripartizione delle funzioni: principio della collegialità del Governo (*Kollegialprinzip*); principio della direzione del Presidente del Consiglio e della sua responsabilità per la politica generale del Governo (*Kanzlerprinzip*); principio della autonomia e della responsabilità individuale dei singoli Ministri per gli atti dei loro dicasteri (*Ressortprinzip*)¹².

Dal momento che le formule volte a sancire la prevalenza del principio collegiale furono respinte e, parimenti, nessuno degli strumenti giuridici proposti per affermare la supremazia del Capo del Governo venne adottato, non sembrano condizionali le interpretazioni opposte ed estreme che assumono come prevalente il principio collegiale e quello monocratico¹³. Piuttosto, sembra che i Costituenti abbiano voluto «imboccare una terza via, dove la centralità del momento collegiale

⁶ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, 9.

⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 15.

⁸ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 678.

⁹ Cfr. P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 1994, 328 ss.; l'Autore individua tali limiti nell'equilibrio tra principio di maggioranza e principio di garanzia voluto dalla Costituzione. Più in generale, sui presupposti metodologici che devono necessariamente aprire una trattazione sul Governo, volti ad inquadrare il confine tra fatto e norma, tra momento conoscitivo e prescrittivo, *ivi*, 331 ss.

¹⁰ Per una ricostruzione in prospettiva evolutiva della disciplina sul Governo e per un quadro teorico in ordine alle consuetudini ed alle convenzioni nel sistema delle fonti, cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 676 ss., P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 331 ss. ed i richiami bibliografici *ivi* contenuti.

¹¹ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 691.

¹² P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9.

¹³ P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 353.

non risultasse compromessa dal riconoscimento pieno (che pure si poneva) dei poteri d'indirizzo presidenziali»¹⁴.

Affianco alle tre componenti necessarie, rappresentate da Presidente del Consiglio, Ministri e Consiglio dei Ministri¹⁵, l'apertura del modello costituzionale ha conosciuto l'introduzione, in via consuetudinaria o in via legislativa, di altre figure soggettive non espressamente contemplate, quali Vicepresidenti del Consiglio, Ministri senza portafoglio, Sottosegretari di Stato e, per quanto qui di più prossimo interesse, Comitati interministeriali. Tale fenomeno trova «una generale giustificazione nel ricorso ai principi - propri degli organi costituzionali - dell'*autoorganizzazione* del Governo e della *elasticità* delle strutture di governo»¹⁶. Ciò è stato possibile in quanto l'elencazione all'art. 92 Cost. non va ritenuta tassativa, poiché il disposto costituzionale «si è limitato ad indicare solamente gli organi che devono concorrere alla regolare costituzione di qualsiasi Governo»¹⁷. Anche l'art. 95, «intesa come norma a "fattispecie aperta", non pare avere ingabbiato l'assetto delle relazioni governative entro schemi rigidi e fissati una volta per tutte [...], lasciando che, nel rispetto dei fondamentali principii organizzativi posti dall'art. 95 della Costituzione, potessero affermarsi anche differenti assetti di tali relazioni»¹⁸.

Quanto ai Comitati interministeriali, sebbene essi fossero già presenti nell'ordinamento¹⁹, si potrebbe dire che la Costituzione «non li ammette né li vieta»²⁰. Pertanto, è da ritenere inesatta l'opinione di chi sostiene che i Comitati siano incostituzionali perché non previsti dal testo costituzionale²¹. L'ordinamento del Governo, infatti, presenterebbe un grado di elasticità tale da consentire il suo continuo adeguamento alle varie e multiformi esigenze della vita costituzionale e ciò, di conseguenza, favorirebbe una tendenza alla sua articolazione strutturale. Gli organi non necessari, come i Comitati, costituirebbero esempi di integrazioni convenzionali e consuetudinarie della Costituzione formale²².

La questione degli organi ulteriori del Governo può ritenersi oramai tendenzialmente superata, anche a seguito dell'intervento della legge n. 400/1988, che ha sostanzialmente riconosciuto e disciplinato gli organi eventuali non previsti dal testo costituzionale ma già presenti nell'ordinamento²³. Tale intervento legislativo, nel dare attuazione alla riserva di legge di cui all'art. 95, c. 3, Cost., ha senza dubbio

¹⁴ Così E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 45; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 106.

¹⁵ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 691 ss.

¹⁶ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 7.

¹⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 18 ss.

¹⁸ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 114.

¹⁹ V. *infra* Cap. III, par. 2.

²⁰ Così G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595; F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, in *Noviss. Dig. it.*, App., II, 1980, 55.

²¹ Questa l'opinione di G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 23 ss.

²² Così F. MODUGNO, *Costituzione I) Teoria generale*, in *Enc. Giur.*, X, 1988, 3.

²³ Il Vice presidente del Consiglio dei ministri (art. 8); i Ministri senza portafoglio (art. 9, cc. 1 e 2); i Ministri ad interim (art. 9, c. 4); i Sottosegretari di Stato (art. 10); i Commissari straordinari del Governo (art. 11); il Consiglio di Gabinetto (art. 6, cc. 1 e 2); i Comitati di Ministri e interministeriali istituiti per legge (Art. 5, c. 2, lett. h), art. 6, c. 3, e art. 7); la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 12)

operato una «razionalizzazione»²⁴ della struttura complessiva dell'organo ma non ne ha certo stravolto la natura, con le esigenze proprie di elasticità e la necessità di fare riferimento a norme non scritte per la disciplina dell'organizzazione. A testimonianza, la legge n. 400 rende facoltativo il ricorso a tali figure organizzative, rimettendo all'Esecutivo il compito di valutare se, quali e quanti degli organi indicati dalla stessa legge istituire sulla scorta delle concrete esigenze di governo. In secondo luogo, alcune disposizioni della legge in questione sono sufficientemente generiche da lasciare all'Esecutivo il compito di definire compiutamente le funzioni da attribuire al singolo organo. Infine, gli organi indicati dalla legge n. 400/1988 non rappresentano un *numerus clausus*, essendo possibile prevedere modalità organizzative ulteriori, qualora siano considerate necessarie o, comunque, utili dall'Esecutivo²⁵.

Nonostante ciò, si potrebbe dire che l'ammissione degli organi non necessari sia avvenuta «con riserva», poiché non è possibile escludere *a priori* che tali organi creino distorsioni sul piano costituzionale rispetto alla struttura del Governo. Soprattutto con riguardo ai Comitati interministeriali, rimane pur sempre un problema di «compatibilità-opportunità delle loro attribuzioni riguardo a quelle riservate costituzionalmente agli organi di governo necessari»²⁶. Il sistema permette la sussistenza di organi che, esorbitando dalle previsioni costituzionali, si pongano *praeter constitutionem* e non *contra constitutionem*, a patto quindi che non intacchino le competenze riservate ex 92 Cost., che si muovano negli spazi non coperti dalle previsioni costituzionali, che non incrinino i principi fondamentali del sistema di governo, quali la responsabilità ministeriale, il controllo parlamentare, le regole sulla determinazione dell'indirizzo politico, ecc.²⁷. Si tratta, quindi, di «accertare precipuamente il grado di alterazione che tali figure possono arrecare specialmente all'equilibrio dei rapporti «endogovernativi», poiché al riguardo si possono temere non tanto forme di «integrazione» di competenze - che comunque sarebbero auspicabili - quanto piuttosto forme di «sottrazione» di competenze costituzionalmente prefissate»²⁸. Occorre verificare che gli organi eventuali non intacchino le competenze riconosciute costituzionalmente agli organi del Governo e che non incidano sulla struttura complessa e l'equilibrio interno ad esso²⁹.

Per compiere questa operazione, dunque, bisogna sommariamente ricostruire i termini delle competenze affidate agli organi necessari del Governo ed alcuni dei principi sottostanti il nostro modello costituzionale. Questa impostazione permetterà di comprendere, da un punto di vista sostanziale, entro quali confini siano ammissibili gli organi ulteriori e, specialmente, i Comitati interministeriali³⁰. Indivi-

²⁴ Così S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli editore, Rimini, 1989, 37 ss.

²⁵ Così, da ultimo, D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 44 ss.

²⁶ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 7.

²⁷ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 20 s.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 228.

²⁸ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 7.

²⁹ Riprendendo le considerazioni di A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 159.

³⁰ È questa l'impostazione adottata in G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 312.

duare i possibili momenti di contatto, o attrito, tra Comitati e organi necessari del Governo consentirà anche di far emergere le problematiche che, in astratto, potrebbero derivare dall'inserimento del CIPE nel circuito dell'indirizzo politico e dal rapporto tra questi e gli organi endogovernativi. In ragione di quanto premesso circa la posizione di "confine" dell'organo Governo tra realtà politico-istituzionale e norma costituzionale, inoltre, è necessario adottare un criterio di analisi "dinamico" e non puramente "statico", al costo di affrontare anche le difficoltà a livello metodologico dovute alla lacunosità del testo costituzionale ed alle integrazioni derivanti da consuetudini e convenzioni³¹.

2. Le categorie tradizionali di classificazione dei Comitati interministeriali

Se si volesse porre a raffronto, su un piano generale, organi endogovernativi necessari e Comitati interministeriali, allo scopo di fare emergere le problematiche di rilievo costituzionale, sarebbe prima necessario quantomeno inquadrare entrambi i termini in rapporto. È opportuno, dunque, dar conto delle principali classificazioni con cui, a livello descrittivo, vengono inquadrati i Comitati interministeriali per offrire una prima panoramica sistematica.

In generale, l'istituto dei Comitati non ha suscitato un interesse adeguato al suo rilievo, dando origine a riflessioni sostanzialmente non supportate da una piattaforma di teoria generale sufficientemente approfondita³². Si potrebbe osservare come le classificazioni più risalenti rispondano essenzialmente a meri fini descrittivi, senza la preoccupazione, fatta propria da altre riflessioni, di offrire una più diretta giustificazione in termini di ammissibilità nel complessivo sistema costituzionale. Di seguito, verrà offerta una panoramica delle prime, riservando di richiamare le seconde - per quanto utile ai fini della presente indagine - al momento dell'analisi specifica dei rapporti tra Comitati interministeriali ed organi del Governo.

Nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione sono state elaborate diverse classificazioni sulla base di differenti criteri. A fini meramente descrittivi, si distingueva, in ragione dell'atto istitutivo, tra Comitati istituiti dal Governo stesso con provvedimento del Presidente del Consiglio e Comitati istituiti con legge³³. Questa distinzione trova eco anche nella legge n. 400/1988, ove si parla di «Comitati di Ministri» istituiti con d.P.C.M., con il compito «di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione» (art. 5, c. 2, lett. h), di «Comitati di ministri» in generale, «compresi quelli non istituiti con legge» (art. 7, c. 1), e di «Comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti» (art. 6, c. 3, e art. 7, c. 1). I primi troverebbero fonda-

³¹ Secondo la prospettiva privilegiata anche da P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 7 s.

³² Così, P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 93 ss., cui si rinvia anche per il rilievo della bibliografia citata.

³³ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., p. 595

mento nelle prerogative costituzionalmente accordate al Presidente del Consiglio dall'art. 95 e dovrebbero limitare le loro funzioni proprio al mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo³⁴. I secondi troverebbero implicito fondamento nella riserva di legge all'art. 95, c. 3, Cost. ed all'originario art. 97, c. 1, rientrando nell'ambito della determinazione delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri³⁵.

Da questa prima distinzione se ne fa derivare un'altra, incentrata sul tipo di funzioni esercitate. A questo proposito, si suole distinguere tra Comitati che possiedono la natura di organi puramente interni ed organi con funzioni esterne³⁶. Quanto ai primi, si dice che possiedono funzioni meramente preparatorie, consultive o esecutive rispetto alle altre competenze del Governo³⁷, e dunque hanno un rilievo meramente "di fatto"³⁸. La loro attività non potrebbe che essere preparatoria e ufficiosa, senza conseguenze giuridiche, rispondendo ad esigenze perlopiù temporanee in relazione all'esame di problemi particolarmente complessi e tecnici³⁹. Da questi si distinguerebbero i Comitati con funzioni esterne, cui vengono attribuite specifiche competenze a deliberare singoli atti amministrativi o direttive generali da valere per soggetti estranei all'apparato amministrativo statale⁴⁰.

In base alla formazione interna, invece, si distinguono poi Comitati a composizione rigida e Comitati a composizione elastica, a seconda che l'atto istitutivo preveda o meno l'integrabilità ad iniziativa del Comitato stesso⁴¹. Secondo questa logica, per i Comitati istituiti con legge la rigidità rappresenterebbe garanzia di legalità per quelle competenze di immediata efficacia esterna.

Sempre secondo la composizione, dai Comitati a composizione ministeriale "pura" si distinguono quelli a composizione "mista", nei quali figurano in prevalenza Ministri e vengono consentite possibili integrazioni con soggetti esterni, quali esperti o funzionari⁴².

³⁴ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595.

³⁵ *Ibidem*; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 66 ss.

³⁶ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 766; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 71 ss.

³⁷ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 766.

³⁸ Critico sulla qualificazione come "organi di fatto" ³⁸ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 21, il quale osserva come un d.P.C.M. non sia «certo un fatto, ma un atto (volontario), politico e amministrativo».

³⁹ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595.

⁴⁰ *Ivi*, 596; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 766. Critico P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 74 ss., il quale, richiamando le analisi teoriche sui concetti di attività "interna" ed "esterna", contesta simile distinzione e, ritenendo la riserva all'art. 95, u.c., di carattere assoluto ed estendibile anche ai Comitati, ritiene che l'istituzione di qualsiasi Comitato esiga l'intervento di una legge. Viceversa, per Quadri, nonostante vi sia differenza formale degli atti istitutivi, Comitati interni ed esterni «rispondono ad un'unica, identica ratio: inserire nell'organizzazione del Governo degli organi non prima conosciuti, che si affiancano agli organi tradizionali dell'esecutivo»; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 21. Poca importanza assume anche la questione della riserva di legge per la creazione dei Comitati e la prospettiva della rilevanza interna o esterna, in quanto peccano di un'impostazione da una prospettiva prettamente amministrativistica. Secondo l'Autore, i Comitati assumerebbero attualmente un rilievo di tipo politico e costituzionale. Conta l'individuazione sostanziale dell'organo decisionale (28 ss.).

⁴¹ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 766 s.

⁴² V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 767; G. TREVES, *Comitati interministeriali*, cit., 224, così, ad esempio, il Comitato interministeriale dei prezzi di cui al d.l. n. 363/1946 prevedeva

Quanto alla “missione” svolta, possono esser previsti Comitati temporanei *ad hoc*, la cui esistenza è legata ad una specifica ragione istitutiva, e Comitati per i quali non viene stabilito espressamente un termine, destinati a sopravvivere ai Governi che li istituiscono senza che vi sia bisogno di alcuna forma di “rinnovo”⁴³.

Infine, un’ultima distinzione potrebbe essere tracciata tra Comitati “di Ministri” e Comitati “interministeriali”. La stessa legge n. 400/1988 sembrerebbe farvi riferimento, nelle disposizioni in cui - come visto - si parla di «Comitati di Ministri» istituiti con d.P.C.M. (art. art. 5, c. 2, lett. h) e di «Comitati di Ministri e quelli interministeriali istituiti per legge» (art. 6, c. 3), oltre a quelle in cui viene conferita delega al Governo per ridurre e riordinare «i Comitati di Ministri, compresi quelli non istituiti con legge, ed i Comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti» (art. 7, c. 1). Il dato letterale della disciplina richiamata, tuttavia, sembra non consentire di tracciare una chiara distinzione tra due tipologie di Comitati diverse sulla base dell'atto istitutivo. Per quanto riguarda i Comitati di Ministri, infatti, la legge prevede che il Presidente del Consiglio possa istituirne con proprio decreto, ma fa anche riferimento ai Comitati di Ministri «compresi quelli non istituiti con legge», lasciando intendere, *a contrario*, che essi possano essere istituiti anche con atto legislativo. Analoga conclusione si può trarre poiché, nel riferimento ai «Comitati di Ministri e quelli interministeriali istituiti per legge», la congiunzione “e” induce a ritenere che entrambi i tipi di Comitati possano essere istituiti con legge. Dunque, da una parte, sebbene si faccia riferimento esclusivamente ai Comitati interministeriali istituiti con legge, non si esclude «la legittimità della loro istituzione con atto amministrativo»⁴⁴, e, dall’altra, se l’art. 5 prevede la possibilità espressa di istituire Comitati di Ministri con d.P.C.M., si fa «salva la possibilità che altra legge ne preveda alcuno»⁴⁵. In definitiva, sembrerebbe che non vi sia una rigorosa distinzione tra “Comitati di Ministri” e “Comitati interministeriali”, per cui le due espressioni pare possano essere utilizzate fungibilmente, dovendo invece guardare alla sostanza dei poteri attribuiti all’organo caso per caso⁴⁶.

Altre differenti classificazioni partono da un certo inquadramento teorico, ma si limitano a tracciare una possibile distinzione senza approfondire la riflessione sul fondamento, la legittimità o i limiti dell’attività dei Comitati.

nella sua composizione pure tre esperti nominati dal Presidente del Consiglio, oppure il Comitato per il credito e risparmio di cui al d.l. n. 691/1947, alle cui sedute partecipa anche il Governatore della Banca d’Italia.

⁴³ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 768.

⁴⁴ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, in *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998, 479.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ *Ivi*, 498. *Contra* S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 153, secondo cui sembrerebbe da accogliere «la concezione che configura il comitato interministeriale come organo collegiale del Governo, composto da Ministri, funzionari direttivi della pubblica amministrazione ed esperti ad essa estranei, dotato di competenza qualificata sul piano del coordinamento e/ o su quello della direttiva, i cui atti, di contenuto anche consultivo, hanno generalmente rilevanza esterna. I comitati di Ministri, invece, sono composti da Ministri, e svolgono compiti rivolti a realizzare l’intesa tra le sezioni dicasteriali che vi sono rappresentate, e quindi sono destinati ad esplicare una attività di razionalizzazione dei rapporti intragovernativi».

A quest'ultime potrebbero essere innanzitutto ricondotte la classificazioni elaborate in termini di scienza dell'amministrazione⁴⁷. Secondo altre ricostruzioni teoriche, la nascita dei Comitati interministeriali viene ancorata all'art. 5 Cost., nella parte in cui fonda il principio del decentramento funzionale⁴⁸. Questa tesi, nata con riferimento a Comitati "a livello funzionali", ovvero ad organi collegiali amministrativi, è stata successivamente estesa a livello di Comitati interministeriali in senso stretto, e forse in questo, nonostante gli interessanti spunti offerti, trova il suo principale limite teorico⁴⁹.

Infine, meritano di essere ricordate le distinzioni che classificano i gruppi di definizioni dei Comitati in due categorie⁵⁰: le definizioni "funzionali" e quelle "strutturali". Le prime, «per determinare il concetto di Comitato fanno leva sul "fine" o sulla "funzione" per i quali i nuovi organi di governo vengono istituiti»; le seconde, invece, «ricostruiscono la figura del Comitato in base alla posizione che questo viene ad assumere rispetto agli altri organi che compongono il Governo, e soprattutto rispetto al Consiglio dei Ministri»⁵¹.

⁴⁷ U. POTOTSCHNIG, *Gli organi dell'amministrazione statale. Profili generali*, in *Archivio ISAP*, 1962, I, 75 ss., richiamata da P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., p. 94, nt. 6. L'Autore distingue fra: Comitati del tutto superflui perché sorti unicamente in conseguenza della insoddisfacente ripartizione di competenze fra i diversi Ministeri (es. Comitato interministeriale per la previdenza agli statali o Comitato di Ministri per il soccorso invernale); Comitati istituiti per l'integrazione di un ordinamento sezionale e perciò essenziali per l'organizzazione amministrativa di taluni settori della vita economica del paese (es. Comitato interministeriale per le PPSS, C.I.C.R.); Comitati preposti al coordinamento degli interventi previsti da leggi speciali, i quali sorgono, inizialmente, come organi temporanei, ma spesso tendono ad acquisire poi il carattere della stabilità (es. Comitato di Ministri per il Mezzogiorno e quello per le aree depresse del centro-nord); Comitati con compiti unicamente istruttori rispetto alle deliberazioni di competenza del Consiglio dei Ministri (es. C.I.R.); e, infine, un'ultima categoria cui appartiene il C.I.P. (Comitato interministeriale prezzi). Il medesimo A. esprime altresì un'opinione largamente favorevole in ordine all'introduzione dei Comitati interministeriali, ritenendo che «la presenza di tali Comitati ha rappresentato forse l'unico vero punto di rottura, rispetto al passato, introdotto nell'ordinamento dell'amministrazione centrale da quindici anni ad oggi; sicché non v'è ragione per negare che proprio attraverso l'assestarsi di una struttura di tal fatta potrà forse maturare in futuro anche una riforma più radicale dell'organizzazione amministrativa tuttora esistente in Italia» (ivi, 81).

⁴⁸ V. SICA, *Comitati governativi, gestioni autonome e personalità giuridica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1956, 152 ss.; ID, *Le associazioni nella costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1957, 14, nt. 20, ove si specifica che «la rilevanza di tali Comitati va collegata nell'ordinamento italiano allo stesso adeguarsi dell'apparato organizzativo statale - per l'art. 5 della Costituzione - alle esigenze funzionali dello Stato contemporaneo».

⁴⁹ Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 101 ss., richiamato da D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 65 ss.

⁵⁰ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 3 ss.

⁵¹ Nell'ambito delle prime, l'Autore colloca quelle definizioni che concepiscono i Comitati di Ministri come «organi di coordinamento» (Zanobini, Sandulli), come «organi di coordinamento nel campo dell'economia» (Bachelet), come «organi di istituzionalizzazione dell'istituto del concerto» (Barile e Bachelet), infine, come organi competenti per le decisioni politiche di minore importanza (secondo alcuni autori inglesi). Nell'ambito delle seconde, vengono collocate le definizioni che concepiscono i Comitati come organi sostitutivi dei singoli Ministri a capo di particolari settori del Governo che rientrerebbero nella competenza di vari Ministeri, o addirittura come organi che sostituiscono i Ministri nella direzione di singoli dicasteri (Alessi), come organi ausiliari del Presidente del Consiglio dei Ministri che svolgono, in sua sostituzione o sotto il suo immediato controllo, una analoga funzione di direzione e di coordinamento dell'attività del Governo (Treves), come organi ausiliario o secondario del Gabinetto (Tesauro), vuoi in funzione «preparatoria» (Treves e Cuomo).

In definitiva, è possibile fare riferimento ad un complesso «sistema dei Comitati» di carattere eterogeneo, per struttura e fini, tale da rendere impossibile una vera *reductio ad unum*⁵². Al di là delle possibili distinzioni, che guardano alla genesi, alla struttura o alle funzioni, la prospettiva migliore dalla quale guardare ai Comitati - e più specificatamente al CIPE - per risolvere i problemi di compatibilità con il sistema costituzionale, dipende soprattutto dalle funzioni svolte⁵³. È questa la direzione, dunque, nella quale si svilupperà l'indagine, in rapporto a ciascun organo endogovernativo.

3. I Comitati interministeriali e gli organi necessari del Governo, alla luce dell'incertezza degli equilibri endogovernativi

Per inquadrare le problematiche derivanti dal rapporto tra Comitati interministeriali e organi endogovernativi è necessario dare uno sguardo complessivo al riparto di attribuzioni all'interno del Governo.

Volendo limitarsi a delineare i tratti principali di un astratto modello costituzionale⁵⁴, è opinione pacifica ritenere che vadano riservati al Consiglio dei Ministri tutti quegli atti che esprimono l'indirizzo politico-amministrativo governativo, nonché quelli inerenti alla definizione dei rapporti tra il Governo e gli altri organi costituzionali. Il Presidente del Consiglio, invece, dovrebbe essere competente, in primo luogo, a svolgere sia le funzioni attinenti al mantenimento dell'unità d'indirizzo e quelle inerenti alla presidenza dell'organo collegiale, sia tutte quelle altre funzioni - di acquisizione di dati, di coordinamento - di carattere preparatorio e propedeutico all'attività puramente consiliare; in secondo luogo, dovrebbe sussistere la competenza del Presidente del Consiglio per tutto ciò che attiene alla fase di attuazione delle deliberazioni consiliari; al Presidente del Consiglio, infine, dovrebbero spettare anche una serie di attribuzioni autonome ed esclusive, specificamente in materia di sicurezza dello Stato, di politica internazionale, di rapporti con le Regioni e di rappresentanza del Gabinetto. Ai Ministri, infine, dovrebbero essere riconosciute, secondo il disegno costituzionale, sia funzioni politico-costituzionali relative soprattutto alla partecipazione all'elaborazione dell'indirizzo politico del Governo, sia funzioni amministrative rientranti nell'alta amministrazione, intese come pertinenti alla direzione politica dell'attività amministrativa⁵⁵.

o «consultiva» (Crosa) delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, vuoi in funzione esecutiva delle stesse (Predieri).

⁵² A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 205

⁵³ *Ivi*, 206 ss.

⁵⁴ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 11.

⁵⁵ Secondo A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 126, già in Assemblea costituente si è verificato uno scontro tra la impostazione collegiale e la impostazione monarchica, ma nessuna di esse può dirsi veramente vincitrice, poiché, in maniera compromissoria, si è affermata una concezione intermedia tra «il modello dei Ministri che *aderiscono* alla politica del Capo del Governo», di estrazione fascista, ed il modello alternativo «dei Ministri che invece *determinano* la politica del Governo», come prospettato dalle Sinistre.

Tuttavia, la realtà politico-istituzionale che si è sviluppata nel corso della storia repubblicana, come noto, ha lasciato intendere come non sia affatto pacifico o scontato rispettare un simile schema.

Si è passati, infatti, da periodi in cui la figura del Presidente del Consiglio era di per sé sufficientemente forte da riconoscergli un ruolo differenziato rispetto agli altri Ministri, come nel caso dei primi governi De Gasperi, ad un lungo periodo in cui il Presidente si è trovato in una posizione di dipendenza rispetto a scelte che avvenivano non all'interno del Consiglio dei Ministri, bensì all'interno delle segreterie di partito, dove si decidevano nomine e dimissioni di Ministri e, più in generale, le decisioni di indirizzo politico più importanti⁵⁶. Questa tendenza circa l'eccessiva ingerenza dei partiti della coalizione, assieme a spinte socio-economiche di tipo settoriale, ha indotto a forme di esasperato frazionismo ministeriale, tanto che si è ricorsi alla incisiva definizione di «governo per ministeri»⁵⁷.

Di conseguenza, nella realtà politica e giuridica, l'autonomia ministeriale ha assunto «un'importanza eccessiva rispetto agli altri principi affermati dalla Costituzione»⁵⁸. Ne sono conseguentemente risultati fortemente ridimensionati sia il principio collegiale che quello monocratico, senza che, peraltro, le disposizioni normative rendano chiaro quale debba essere il criterio giuridico per il bilanciamento di questi principi⁵⁹. Da parte sua, il Presidente del Consiglio ha visto ridotto il proprio ruolo a quello di «mediatore», il cui fine principale sarebbe stato quello di mantenere la stabilità del quadro politico, da cui dipendeva la durata in carica del Governo⁶⁰.

Come noto, il sistema politico ha subito modifiche non indifferenti a seguito delle riforme elettorali in senso maggioritario del 1993 e poi del 2005, aventi il comune obiettivo di creare un assetto politico sostanzialmente bipolare⁶¹. Per quanto qui di interesse, merita sottolineare come ciò abbia prodotto importanti cambiamenti sul piano delle competizioni elettorali e sui Governi che ne sono conseguiti. A partire dalla XII Legislatura, le elezioni hanno visto fronteggiarsi coalizioni guidate da candidati alla Presidenza del Consiglio e contrapposte sulla base di programmi elettorali alternativi destinati a divenire programmi di governo⁶². Nonostante che la strada intrapresa non abbia assicurato una maggior stabilità dei Governi o una maggior coesione degli schieramenti politici⁶³, è possibile ravvisare una recente duplice tendenza: da una parte, il rafforzamento della figura del Presi-

⁵⁶ E. CATELANI, *Art. 95*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1841.

⁵⁷ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 84 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9.

⁵⁸ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 708 s.

⁵⁹ P. A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9.

⁶⁰ Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 137 ss.

⁶¹ Cfr., su tutti, M. GORLANI, *La XII Legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano, 2003, 329 ss. e G. RIVOCCHI, *Ritorno al diritto non scritto? A proposito di un contributo allo studio della consuetudine*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2007, che, a proposito della legge n. 270/2005, osserva come «a dispetto della teorica configurazione di legge proporzionale con premio di maggioranza, sembra radicalizzare un brutale principio maggioritario di coalizione».

⁶² Così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, 165 ss.

⁶³ Cfr. le considerazioni svolte dal P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 21 gennaio 2008.

dente del Consiglio, collegato al processo di istituzionalizzazione delle coalizioni, e, dall'altra, il persistente potere di influenza dei partiti che, nonostante registrino un affievolimento del potere di crisi di governo, sono pur sempre parte dell'alleanza elettorale parlamentare su cui si fonda la legittimazione del Governo⁶⁴.

È con questa complessa e mutevole realtà politico-istituzionale che, nel corso del tempo, si sono dovute confrontare le ricostruzioni dottrinarie sull'organo Governo. Ciascuna teoria ha cercato di contemperare i principi strutturali ricavabili dal dato costituzionale, ottenendo soluzioni differenti. Per dare un'idea delle ipotesi tra le quali si spazia, può essere utile richiamarne alcune che hanno accordato paradigmaticamente prevalenza ad uno o più di tali principi.

Innanzitutto, secondo l'opinione più diffusa, il Governo viene definito «organo complesso»⁶⁵, a sua volta formato da diversi organi costituzionali, quali il Presidente del Consiglio, i Ministri ed il Consiglio dei Ministri, ai quali, entro certe condizioni, se ne possono aggiungere di ulteriori non previsti dalla Costituzione, tra cui i Comitati interministeriali⁶⁶.

In base ad un'altra ricostruzione teorica, l'organo costituzionale Governo si identificherebbe con il Consiglio dei Ministri⁶⁷. Più precisamente, mentre il Governo «in senso lato» ricomprenderebbe, quali organi autonomi, Presidente del Consiglio, Ministri e Consiglio dei Ministri, il Governo «in senso stretto» si identificherebbe, come nozione strutturale e funzionale, con il solo Consiglio dei Ministri⁶⁸. Tra le conseguenze che ne deriverebbero, tra l'altro, il Consiglio dei ministri dovrebbe essere la «sede naturale di elaborazione e di svolgimento della politica generale del Governo»⁶⁹; pertanto, dovrebbero ritenersi incostituzionali tutte le «alterazioni sostanziali» della struttura del Governo⁷⁰. Lo stesso sistema dei Comitati

⁶⁴ R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 375.

⁶⁵ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 692 ss. L'Autore esplicita tale ricostruzione legando al Consiglio dei Ministri una competenza concorrente di portata universale, finalizzata ad assicurare l'unità di indirizzo politico e amministrativo: soltanto in questo modo «si attuano le condizioni minime, affinché il Governo si presenti come un organo complesso, invece di ridursi ad un mero complesso di organi, giuridicamente privi di una guida comune» (707); cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., 149, secondo cui «la qualifica di organo complesso riconosciuta al Governo si giustifica alla luce dell'art. 92 Cost. che comprende nel Governo un organo collegiale (Consiglio dei Ministri) e più organi individuali (Presidente del Consiglio e ministri). Normalmente si comprendono nel Governo in senso lato anche altri organi che la Costituzione non prevede: i Comitati interministeriali, i sottosegretari, gli alti commissari»; v. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 79;

⁶⁶ Questa ricostruzione sembra trovare il conforto anche della giurisprudenza costituzionale, secondo cui «il Governo non si esaurisce nell'organo collegiale "consiglio dei ministri", ma è organo complesso» (sent. n. 7/1975, punto 3).

⁶⁷ È la tesi sostenuta da A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 25 ss.

⁶⁸ *Ivi*, 29 s. Tra le argomentazioni a sostegno di questa ricostruzione, l'Autore ritiene che la teoria dell'organo complesso sia storicamente condizionata e perciò ormai inattuale (31 ss.); quanto ai lavori dell'Assemblea Costituente, la reiezione dell'emendamento La Rocca, volto ad identificare espressamente il Governo con il Consiglio dei ministri e ad attribuire la nomina dei Ministri al Presidente della Repubblica, attesterebbe solamente la volontà di non incorrere, funzionalmente, in una «*deminutio capitis* del Primo Ministro» e l'esclusione di moduli «piattamente» collegiali di determinazione dell'indirizzo politico (60 ss.).

⁶⁹ *Ivi*, 69.

⁷⁰ *Ivi*, 160.

interministeriali si mostrerebbe «profondamente inconciliabile» con la struttura costituzionale del Governo, in ragione del fatto che, soprattutto per i Comitati “esterni”, verrebbe svuotato il Consiglio dei Ministri del potere decisionale politico che la Costituzione riserva al *plenum*⁷¹.

Questa ricostruzione è stata sottoposta a penetranti critiche, sia dal punto di vista delle argomentazioni usate per sostenerne la fondatezza⁷², sia in ragione degli sviluppi che l’ordinamento ha conosciuto successivamente alla sua formulazione⁷³.

Altre ricostruzioni teoriche, viceversa, esaltano il principio monocratico e riconoscono in seno alla struttura governativa una netta prevalenza del Presidente del Consiglio. La posizione costituzionale del *Premier* emerge rispetto a quella degli altri organi di Governo in ragione di vari elementi, ricavabili tanto dal testo costituzionale quanto dalla prassi. L’art. 95, innanzitutto, sancirebbe la supremazia del Presidente del Consiglio, consacrando così un principio comune a molti regimi parlamentari affermatosi in esito ad una lunga evoluzione storica⁷⁴. Queste prospettazioni mettono in evidenza come già il momento genetico del Governo faccia emergere l’importanza del Presidente del Consiglio: le linee generali dell’indirizzo governativo, infatti, precedono la scelta della stessa compagine del Gabinetto, in quanto implicite negli orientamenti politici della persona prescelta dal Capo dello Stato⁷⁵; la designazione dei Ministri, poi, avverrà su proposta del Presidente, il quale, una volta formato il Governo, chiederà il consenso ai Ministri sulle misure ritenute da lui necessarie. Tale posizione di preminenza sarebbe anche legata al momento terminale dell’Esecutivo, poiché nelle mani del Presidente del Consiglio si concentrerebbe gran parte del potere di aprire la crisi di governo⁷⁶. Le prerogative presidenziali, poi, si estenderebbe anche alla determinazione della politica generale del Governo⁷⁷, attraverso i poteri di promozione dell’attività consiliare ed attuazione dell’indirizzo, oppure nella predisposizione ed illustrazione del «discorso programmatico» di fronte alle Camere, attraverso cui si realizza la riassunzione dell’accordo programmatico delle forze politiche di maggioranza, oppure nella costante opera di *trait d’union* con le forze politiche. Tutto ciò varrebbe a distinguere

⁷¹ *Ivi*, 207 ss.

⁷² Quanto all’analisi dei lavori preparatori, si rinvia a G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 111 ss. Quest’ultimo, inoltre, rivolge a Ruggeri ulteriori critiche, mettendo in guardia, dal punto di vista metodologico, contro la costruzione di modelli astratti slegati dal contesto sociale in cui la Costituzione va calata.

⁷³ Se in base alla ricostruzione di Ruggeri la responsabilità del Governo dovrebbe ricadere solamente sull’organo collegiale nella sua interezza, contrasterebbe con tale tesi la possibilità di proporre una mozione di sfiducia individuale al singolo Ministro, come viceversa ammesso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7/1996; oppure, sempre attingendo dalla giurisprudenza costituzionale, tale tesi contrasterebbe anche con la possibilità riconosciuta alle articolazioni endogovernative di sollevare o resistere in un conflitto di attribuzioni; così D. CODUTI, *I Comitati interministeriali*, cit., 30 ss. Cfr. anche G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 111 ss., che indica nelle prassi consolidate e nella legislazione di attuazione della Costituzione utili strumenti per attribuire significato ad enunciati di per sé anfibiologici.

⁷⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., I, 522.

⁷⁵ *Ivi*, 523.

⁷⁶ G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Jovene, Napoli, 1970, 139.

⁷⁷ G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 123 ss., che guarda al potere di crisi quale conseguenza del potere attivo di proporre la nomina dei Ministri.

il Presidente rispetto alle altri componenti ministeriali, sebbene la sua non si presenti come una preminenza gerarchica, ma come una posizione di direzione⁷⁸.

Ad onor del vero, comunque, si ammette che la stessa prassi dei governi di coalizione avrebbe precluso l'attuazione di alcuni dei principi costituzionali che supportano queste ricostruzioni, i quali, per questa parte, avrebbero assunto il valore di «pezzi di carta»⁷⁹.

Infine, merita di essere menzionata quella ricostruzione teorica che definisce il Governo alla stregua di un organo a «multipolarità diseguale»⁸⁰. Il presupposto dal quale muove tale impostazione è che la multipolarità delinea tanto la struttura quanto il funzionamento dei Governi, specialmente se di coalizione. Pensare il Governo come una struttura bipolare, dove vi siano il Presidente del Consiglio, da una parte, ed il complesso dei Ministri, dall'altra, indifferenziati rispetto al peso politico ed agli interessi dicasteriali di cui sono portatori, rappresenta un «quadro ideale» lontano dalla realtà⁸¹.

I rapporti di forza tra Presidente del Consiglio e Ministri sarebbero caratterizzati da un'elasticità funzionale basata su vincoli di forza politica, dal sistema politico vigente e da altre contingenze politiche, come il numero di partiti che sostengono il Governo⁸². Si verifica quindi una multipolarità, nella quale «uno dei poli è costituito dal Presidente del Consiglio, gli altri si identificano nei capi delegazione o super-delegati dei partiti»⁸³.

Il Presidente del Consiglio, da parte sua, rappresenterebbe un delegato della propria parte politica nel Governo al pari degli esponenti ministeriali che lo affiancano, così che egli vedrebbe depotenziati i propri poteri dal necessario consenso degli altri delegati⁸⁴. Il Presidente, quindi, verrebbe in prevalenza a svolgere un ruolo di mediatore, soprattutto all'interno degli organi collegiali⁸⁵.

Quanto ai Ministri, non tutti sarebbero ugualmente collocabili sullo stesso piano, in ragione del peso politico dei partiti o delle correnti cui appartengono e che li supportano. Se sotto il profilo formale in Consiglio dovrebbe raggiungersi la parità ministeriale, tuttavia l'appartenenza partitica vanifica tale condizione⁸⁶. Entro tale struttura, sono i capi di dicastero i veri «signori» delle politiche settoriali e, come rappresentanti della loro parte politica, delle scelte di carattere generale⁸⁷.

La multipolarità, dunque, corre non solo tra Ministri, ma anche tra i poli rappresentati dal Presidente del Consiglio, dai Ministri capi-delegazione e dai Ministri istituzionalmente più importanti⁸⁸. In definitiva, però, il «vero» Governo viene identificato in un organismo più ristretto, nel quale si realizza la «multipolarità fra eguali» che manca al Consiglio dei Ministri e che è indispensabile per i processi

⁷⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., I, 524.

⁷⁹ *Ivi*, 525.

⁸⁰ L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988.

⁸¹ *Ivi*, 131.

⁸² *Ivi*, 127.

⁸³ *Ivi*, 137.

⁸⁴ *Ivi*, 128.

⁸⁵ *Ivi*, 132.

⁸⁶ *Ivi*, 130.

⁸⁷ *Ivi*, 133.

⁸⁸ *Ivi*, 131.

decisionali idonei a governare la disomogeneità. Tale organo verrebbe identificato principalmente con il Consiglio di Gabinetto, il quale «adotta le decisioni politiche che vincolano poi il Consiglio»⁸⁹. Anche i Comitati interministeriali, poi, rappresenterebbero il prodotto della multipolarità diseguale che connota il Governo, quale conseguenza naturale della disparità che vi è tra Ministri per ragioni istituzionali, politiche o di settore⁹⁰.

Anche la teoria sommariamente esposta è stata oggetto di critiche, soprattutto per il fatto che nessuna norma costituzionale richiede che il Governo sia sempre composto dalle delegazioni dei partiti della coalizione⁹¹, e, in fin dei conti, per il fatto che essa deriva evidentemente dall'analisi della situazione politica e partitica italiana in un dato momento storico⁹².

Senonché, si potrebbe sostenere che il funzionamento del Governo italiano non abbia corrisposto a nessuna delle interpretazioni proposte dalla dottrina costituzionalistica⁹³. Del Gabinetto «collegiale» è mancato il principale presupposto, ossia una marcata autonomia dai partiti; parimenti, è stata assente la fondamentale premessa del Gabinetto «monocratico», ossia la presenza di un Governo maggioritario monocolore che realizzasse la coincidenza tra *leadership* di partito e *premiership* governativa.

Il problema cruciale, pertanto, sembra quello di realizzare una combinazione dei tre principi organizzativi fissati dall'art. 95 che sia funzionale alla realizzazione ed al mantenimento dell'unità politica del Governo⁹⁴. Tale problema non necessariamente va risolto individuando un unico ed esclusivo centro di decisione politica. Lo stesso testo costituzionale «sembra sfuggire ad una scelta così drastica, limitandosi ad individuare quali sono gli organi governativi necessari (art. 92) e fissando (art. 95) degli elementari principi organizzativi che devono comunque essere rispettati nella strutturazione dei rapporti endogovernativi, ma non tipizza in modo puntuale le competenze di ciascun organo»⁹⁵. La flessibilità dell'assetto del Governo incontra probabilmente «solo limiti esterni», nel senso che «l'equilibrio tra i diversi soggetti che compongono il Governo è rimesso al libero apprezzamento politico del Governo stesso, salvo che l'eccessivo privilegio dell'uno o dell'altro ne metta in discussione l'articolazione policentrica prevista in Costituzione»⁹⁶. Pur compresenti,

⁸⁹ *Ivi*, 138.

⁹⁰ *Ivi*, 156 ss.

⁹¹ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 115.

⁹² D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 34.

⁹³ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 106 ss.

⁹⁴ *Ivi*, 116. L'Autore accede ad un inquadramento teorico del Governo alla stregua di «un sistema ordinato unitariamente, del quale i singoli organi di cui si è detto sono, tutti, espressione». Il Governo, pertanto, pur essendo formato da organi strutturalmente e funzionalmente distinti, alcuni originariamente previsti dalla Costituzione ed altri introdotti successivamente, costituirebbe comunque un'unità politica.

⁹⁵ *Ivi*, 116 s.

⁹⁶ P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 378. Cfr. anche L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 9, che, in ordine alle modalità con cui si combinano principio collegiale e principio monocratico, chiosa: «se l'oggetto delle questioni innanzi al Governo ha natura prevalentemente politica, il metodo non può che esse che del medesimo carattere».

i tre principi organizzatori sono fra loro scarsamente compatibili, e dunque si lascia alla prassi la prevalenza di ognuno di essi a seconda del momento storico⁹⁷.

L'ampiezza del ventaglio delle ricostruzioni teoriche sul Governo e l'importanza assunta, a tal proposito, dai rapporti politici sottostanti non possono che ripercuotersi anche sull'analisi dei Comitati interministeriali. L'incertezza teorica che ne deriva, infatti, dà ragione anche delle diverse ricostruzioni che sono state offerte a proposito di questi organi non necessari e, conseguentemente, sia delle differenti soluzioni alle problematiche nei rapporti con gli organi endogovernativi, sia dei diversi gradi di coinvolgimento nell'attività di indirizzo politico⁹⁸.

Quando il Governo assume i tratti dell'organo "a multipolarità diseguale", risulta ovvio che i Comitati interministeriali, quali espressione della disparità esistente tra i vari Ministri, finiscano - di fatto - col determinare l'indirizzo politico del settore cui sono preposti.

Viceversa, laddove nei rapporti endogovernativi prevalga il principio collegiale, il coinvolgimento dei Comitati interministeriali nella funzione di indirizzo si vede ristretto, perché tali organi risultano coinvolti solo nell'attuazione di un indirizzo già determinato dall'organo pienamente collegiale, o comunque assumono decisioni che non devono essere sconfessate dal Consiglio stesso.

Infine, se nell'organizzazione del Governo prevale il principio monocratico, i Comitati interministeriali, soprattutto se presieduti dal Presidente del Consiglio, sembrano assumere quasi un ruolo di mero ausilio nei confronti del *Premier*. Anche in questo caso, peraltro, non è escluso un coinvolgimento dei Comitati nella funzione di indirizzo, potendo coadiuvare il Presidente del Consiglio nella promozione e nel coordinamento dell'attività dei Ministri, nonché nel mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo.

In ogni caso, i Comitati verrebbero comunque coinvolti nell'attività di indirizzo politico, con modalità differenti, sulla scorta dei concreti assetti politici e organizzativi assunti dal Governo⁹⁹.

3.1. I Comitati interministeriali ed il Consiglio dei Ministri

Venendo propriamente alle problematiche derivanti dai rapporti tra Comitati interministeriali ed organi endogovernativi, è opportuno assumere come primo termine di raffronto il Consiglio dei Ministri.

La esplicita costituzionalizzazione del Consiglio dei Ministri determina, sul piano strutturale e funzionale, la creazione di un organo «uno e trino»¹⁰⁰, le cui delibe-

⁹⁷ S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011, 94; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 117, secondo cui «l'equilibrio che si instaura tra gli organi del Governo non pare essere sempre lo stesso, laddove sembrano possibili, nel rispetto della cornice costituzionale, delle variazioni nei differenti settori in cui si articola la politica governativa».

⁹⁸ Cfr. D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 78 ss.

⁹⁹ *Ivi*, 80.

razioni - si è detto - sono il frutto dell'incontro bilaterale fra la volontà del Presidente del Consiglio e quella dei Ministri, secondo moduli procedimentali di incertissima definizione¹⁰¹.

Al di là delle possibili ricostruzioni teoriche sull'organizzazione strutturale e funzionale del Governo, le quali possono accordare più o meno preminenza al momento collegiale¹⁰², rimane il fatto che il Consiglio dei Ministri rappresenta l'organo di maggior rilievo nella struttura complessa del Governo. Al suo interno, infatti, si consegue quella unità di indirizzo, ispirata a criteri politici ed amministrativi e scaturente dal programma governativo approvato dal Parlamento, che poi dovrà dirigere l'azione dei singoli settori della pubblica amministrazione¹⁰³. Il Consiglio è la sede nella quale la linea di demarcazione tra indirizzo politico e azione amministrativa diviene più sfumata, ove questi due momenti si compenetrano, ma «che in un certo senso trascende sia l'attività politica che quella amministrativa, pur costituendo il punto di passaggio dall'una all'altra forma di attività»¹⁰⁴.

Tuttavia, se da una parte il Consiglio dei ministri vede riconosciute una gamma assai estesa di competenze da parte della l. n. 400/1988¹⁰⁵, dall'altra, nel policentrismo governativo, esistono svariate sedi formali ed informali in cui vengono prese le decisioni. Sul piano dell'effettività, il Consiglio dei ministri tende sempre più a non essere il «centro motore» del Governo, a causa sia della sua pletoricità, sia dell'eterogeneità dei membri che vi siedono. Questi elementi non facilitano certo l'instaurazione di una prassi realmente collegiale e rendono necessario ridurre le occasioni di conflitto attraverso meccanismi informali di soluzione dei contrasti politici¹⁰⁶. A questa progressiva e costante riduzione della concreta capacità decisionale del vertice consiliare, inoltre, concorrono anche la mole smisurata di materie che gli sono sottoposte ed il loro tecnicismo crescente, tanto che il Consiglio si pone sempre più «quale organo di registrazione»¹⁰⁷ di decisioni prese altrove, poiché, ad esempio, già concertate tra i Ministri e il Presidente del Consiglio, oppure assunte in altre sedi, come avviene nella Conferenza Stato-Regioni.

L'organizzazione del Governo, dunque, si è venuta articolando in una pluralità di centri decisionali specializzati, come appunto i Comitati interministeriali, che, istituzionalmente o di fatto, influiscono nella determinazione di singoli grandi settori dell'indirizzo politico generale. Proprio per questo, i Comitati interministeriali con funzioni «esterne» pongono seri problemi di interferenza con le prerogative proprie del Consiglio dei Ministri, tanto da far pensare ad organi *contra constitutionem* invece che *preater constitutionem*¹⁰⁸. Occorre, quindi, interrogarsi su quali

¹⁰⁰ G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 84.

¹⁰¹ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 3.

¹⁰² Si pensi alla centralità assunta dal Consiglio nella ricostruzione di A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., p. 31 ss.

¹⁰³ Così F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, IX, 1961, 242.

¹⁰⁴ *Ivi*, 243.

¹⁰⁵ Per un'analisi dettagliata, cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur.*, VIII, 1991, 4 s.; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 55 ss.

¹⁰⁶ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 140 ss.

¹⁰⁷ S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, 130; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 497.

¹⁰⁸ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, cit., p. 480.

siano le prerogative del Consiglio dei Ministri, soprattutto in ordine all'indirizzo politico ed alla "politica generale del Governo" ex art. 95 Cost., al variare delle quali potrà ridursi o meno il potere decisionale rimesso ai Comitati. Si evidenzierà come, a seconda della risposta data circa l'ampiezza dei poteri del Consiglio dei Ministri, siano state offerte diverse ricostruzioni teoriche dei Comitati, nel tentativo di renderli compatibili con l'assetto costituzionale.

Facendo rinvio alle considerazioni analitiche svolte in precedenza a proposito dell'attività di determinazione dei fini politici definita "indirizzo politico"¹⁰⁹, basti qui ricordare come la dottrina maggioritaria ritenga che, per la parte spettante al Governo, sia il Consiglio dei Ministri l'organo competente a definire principalmente, se non in maniera esclusiva¹¹⁰, l'indirizzo politico-amministrativo, salvo riconoscere alle singole componenti un potere di specificazione degli indirizzi consiliari¹¹¹.

Tra le ragioni che spingono verso questo assetto, potrebbe affermarsi che la competenza del Consiglio sia deducibile *a contrario* a partire dalla ricostruzione della posizione giuridica del Presidente del Consiglio, il cui potere di "direzione" non potrebbe equivalere a quello di "determinazione". Oppure, ancora, la competenza consiliare potrebbe ricavarsi dalla struttura pluripartitica del sistema costituzionale e dalla ricorrenza con cui si avvicinano governi di coalizione, all'interno dei quali dev'essere ricercata una continua mediazione che non può culminare se non con una delibera del Consiglio o una decisione comunque collegiale¹¹².

A sua volta, la "politica generale del Governo"¹¹³, di cui all'art. 95 Cost., potrebbe essere individuata a partire dal rapporto con l'indirizzo politico: segnatamente, identificandosi con esso¹¹⁴, oppure assumendo una portata più ampia, in rapporto strumentale ed attuativo rispetto alle finalità politiche da esso predeterminate¹¹⁵. In relazione all'ampiezza con cui la politica generale viene inquadrata, la

¹⁰⁹ V. *retro* Cap. I.

¹¹⁰ Cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, cit., 3 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 149 ss.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 42; F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, cit., 243; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 700 s.; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 494.

¹¹¹ Cfr. *retro* Cap. I, par. 7, a proposito del potere presidenziale e ministeriale di determinare l'indirizzo amministrativo o politico-amministrativo.

¹¹² Così A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 85 ss.

¹¹³ Essa, in prima approssimazione, può essere intesa come attività politica «sostanzialmente imputata al Governo, sia come organo complesso sia anche come organo di vertice cui fa capo l'apparato amministrativo statale; è «generale» perché riguarda l'intero Governo e tutti i rami della pubblica amministrazione»; così T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 155.

¹¹⁴ Identifica indirizzo politico e politica generale del Governo, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 149 ss.

¹¹⁵ Considerano la politica generale attuativa dell'indirizzo politico T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 155, che definisce "politica generale" come «l'attività politica che il Governo svolge, per la parte di sua competenza, nelle fasi strumentale ed attuativa dell'indirizzo politico»; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 228 ss., che parla però solo di «politica del Governo»; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., 144 ss. Cfr., inoltre, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 52 ss., che parla di "politica generale del Governo" come di «quell'insieme di provvedimenti posti in essere dalle varie componenti del governo e tali, per la loro generalità, da ricadere sotto il potere di direzione del presidente del consi-

dottrina è diversamente orientata nel riconoscere o meno al Consiglio una competenza esclusiva¹¹⁶, fermo restando che le statuizioni assunte nel vertice consiliare costituiscono sempre un momento unitario della politica del Governo¹¹⁷.

L'art. 2, c. 1, della legge n. 400/1988, sembrerebbe aver confermato il carattere distinto e strumentale della "politica generale" rispetto all'indirizzo politico e la competenza esclusivamente consiliare, allorché stabilisce che «il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere»¹¹⁸.

In parallelo alle impostazioni che riconoscono la preminenza del Consiglio dei Ministri nell'attività di governo, sono state formulate quelle ricostruzioni dottrinali che mirano a circoscrivere il ruolo dei Comitati interministeriali. Tali teorie, come si vedrà, sono accomunate dall'esclusione della partecipazione dei Comitati all'attività di indirizzo politico o da una forte limitazione di questa. Come conseguenze sul piano costituzionale, fra l'altro, si evita di creare forme di responsabilità politiche nei confronti del Parlamento diverse rispetto a quelle cui già incorrono gli organi necessari del Governo, o di alterare la *par condicio* tra Ministri¹¹⁹.

Una delle prime ricostruzioni teoriche con cui si è tentato di inquadrare il fenomeno dei Comitati interministeriali, con la precipua preoccupazione di non incorrere in contrasti con il sistema costituzionale, è stata elaborata con specifico riguardo al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, benché offra interessanti spunti in ordine a tutto il sistema dei Comitati.

Si è così sostenuto che il CICR non costituisca un organo di organi (come è il Consiglio dei ministri), bensì un «organo di rappresentatività»¹²⁰. Al suo interno, i singoli Ministri parteciperebbero non già come organi costituzionali, bensì come «organi amministrativi»¹²¹, ossia come «rappresentanti» altamente qualificati della propria amministrazione. Ci si troverebbe di fronte, insomma, a nient'altro che a

glio». Secondo l'Autore - si potrebbe dire in termini matematici - l'indirizzo politico starebbe alla politica generale come la volontà starebbe all'azione (54).

¹¹⁶ Attribuiscono esclusivamente al Consiglio dei Ministri la determinazione della "politica generale" ex art. 95 Cost., fra l'altro, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 149 ss.; G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 123; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 325 ss. In senso parzialmente difforme L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 706 ss., che fa riferimento alla politica generale del Governo come «quella linea di condotta che il Governo si propone di seguire nel corso del proprio operato e di prescrivere all'apparato statale da esso dipendente», ed aggiunge poi che «le competenze riservate al Consiglio dei ministri abbracciano solo una parte minore delle funzioni complessivamente spettanti al Governo», riconoscendo al Consiglio, però, «una competenza concorrente di portata universale». Anche T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 156, propende per riconoscere alla "politica generale" una portata ampia, tale da comprendervi all'interno anche l'attività svolta dai Comitati interministeriali.

¹¹⁷ Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 157, secondo cui la complessità dell'organo Governo trova nell'articolazione collegiale del Consiglio il suo momento più significativo che «espande la sua attitudine a conformare i rapporti tra coloro che partecipano all'attività collegiale qualunque sia la sede in cui i rapporti stessi vengono a costituirsi».

¹¹⁸ Così S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 153, 56 s.

¹¹⁹ Su questi punti, si veda più ampiamente *infra* par. 3.3.

¹²⁰ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, ora in ID., *Scritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 59 ss.

¹²¹ *Ivi*, 69.

delle «commissioni interministeriali», sia pure “a livello ministri”, che, come tali - si è detto - non dovrebbero porre particolari problemi costituzionali¹²². La costruzione, infatti, pone un punto di vista estremamente netto, degradando sostanzialmente i Comitati di Ministri a meri organi amministrativi privi di qualunque rilievo costituzionale; in tal modo si taglierebbe in radice il problema della loro costituzionalità.

La compatibilità con il sistema costituzione conseguirebbe soprattutto perché, in base a tale teoria, non vi sarebbe una responsabilità collegiale politica intermedia fra quella del singolo Ministro e quella del Consiglio dei Ministri. Il Ministro, infatti, risponderà al Parlamento non in quanto membro del Comitato ma, solamente, come Ministro, cioè per quella parte della deliberazione presa che eventualmente abbia rilievo nel settore di sua competenza¹²³. Nell'ipotesi del CICR, responsabile politico sarebbe solo il Ministro del Tesoro, che conserverebbe «la duplice veste di ufficio amministrativo e di ufficio costituzionale»¹²⁴.

Pur nella sua semplicità, la ricostruzione qui in esame, tuttavia, presenta alcuni elementi contraddittori. Occorre osservare, infatti, come la teoria qui offerta sia stata riferita solamente al CICR, senza escludere espressamente che altri Comitati possano essere considerati come organi costituzionali o costituzionalmente rilevanti¹²⁵. Inoltre, si ammette anche che lo stesso CICR sia il vero titolare della funzione di indirizzo politico nel settore di intervento¹²⁶, e questo sembrerebbe escludere che tale Comitato possa veramente essere considerato un mero organo collegiale amministrativo. Se la funzione di indirizzo viene esercitata dall'intero Comitato e non solo dal Ministro che lo presiede, sembrerebbe più corretto imputare la responsabilità politica per le scelte dell'organo non al singolo Ministro, bensì all'intero Comitato¹²⁷. Tale costruzione, inoltre, «non appare facilmente applicabile tutte le volte che ai comitati di ministri sono attribuite funzioni di indirizzo politico amministrativo che non appartengano necessariamente al Consiglio dei ministri, ma che sembrano però doversi riservare almeno ai ministri come tali e cioè come organi insieme costituzionali e amministrativi»¹²⁸; sarebbe quantomeno singolare che, qualora tali funzioni siano affidate dall'ordinamento ai Ministri, per il solo fatto che le deliberazioni di questi ultimi debbano essere prese collegialmente, i Ministri stessi abdicino alla loro posizione costituzionale.

Tra i primi tentativi per superare i problemi di costituzionalità sollevati dai Comitati interministeriali vi è anche la loro rappresentazione come ipotesi di “istitu-

¹²² V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 770.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, cit., 69.

¹²⁵ «Il Comitato interministeriale del Credito non è pertanto un organo costituzionale, né costituzionalmente rilevante: e ciò a differenza di altri comitati di ministri, temporanei [...], o permanenti»; M. S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, cit., 69. Riprende la tesi del Comitato come «collegio dei rappresentanti» F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Giuffrè, Milano, 1977, 95 ss., con specifico riguardo dei “comitati amministrativi”, ed in particolare del CIP.

¹²⁶ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, cit., 68.

¹²⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 100 s.

¹²⁸ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 770.

zionalizzazione del concerto” tra Ministri¹²⁹. Secondo tale prospettazione, i Comitati interministeriali dovrebbero essere concepiti come veri comitati di Ministri, ovvero Comitati cui i Ministri vi partecipano in quanto tali¹³⁰. Ne deriva come all’interno dei Comitati non vi sia altro che «una somma di competenze parziali, le quali vengono composte anziché col macchinoso tradizionale meccanismo del “concerto”, con la istituzionalizzazione del concorso delle diverse volontà»¹³¹.

L’istituzionalizzazione, innanzitutto, comporta talune differenze nel meccanismo di emanazione degli atti: infatti, «anziché istruire e prendere separatamente e successivamente il provvedimento, questo viene preso con deliberazione collegiale, non quindi all’unanimità, ma a maggioranza, mentre la decisione, per il principio della collegialità, vincola anche gli eventuali dissenzienti»¹³². Gli atti adottati dai Comitati, dunque, non sono, come nel caso del concerto “tradizionale”, atti complessi, frutto del concorso di più volontà, ciascuna delle quali può opporre un proprio “veto”; gli atti espressivi del concerto “istituzionalizzato” sono inquadrabili come atti collegiali, da intendere come unanimi¹³³.

Di conseguenza, anche qui, la partecipazione ai Comitati non determina alcuna nuova forma di responsabilità politica in capo ai Ministri, in quanto le attività da essi svolte nei Comitati e le delibere collegialmente assunte non sono che una delle attribuzioni del titolare di ciascun dicastero¹³⁴. Secondo tale prospettazione, inoltre, i Comitati sarebbero subordinati al Consiglio dei Ministri; quest’ultimo non potrebbe avocare a sé le decisioni, in quanto attribuite per legge al Comitato, ma potrebbe vincolare politicamente i singoli Ministri facenti parte del Comitato, potendo così dirimere eventuali dissensi all’interno del Comitato stesso¹³⁵. Infine, merita sottolineare come l’istituzionalizzazione del concerto all’interno dei Comitati asseconderebbe il tentativo di «integrazione dell’attività di direzione di ciascun Ministro nei confronti del proprio dicastero, con il consiglio, la direttiva, la deliberazione collegiale di altri Ministri»¹³⁶, secondo un processo «tendente a trasformare la direzione dei singoli dicasteri, almeno dei più importanti, da personale in collegiale, sia pur *sub moderatione* del principale responsabile di ciascun dicastero»¹³⁷.

A tale ricostruzione è stato criticato che se effettivamente i Comitati avessero rappresentato una sorta di “evoluzione” del concerto, alla loro moltiplicazione avrebbe dovuto fare riscontro una diminuzione delle ipotesi concertative¹³⁸. Inoltre, su di un piano generale, alla fenomenologia del concerto dovrebbero ritenersi estranea la problematica delle organizzazioni stabili, nelle quali deve essere invece inquadrato il fenomeno dei Comitati¹³⁹. Si pensi poi alla intrinseca novità del fe-

¹²⁹ Cfr. V. BACHELET, *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, Giuffrè, Milano, 1957, 131 ss., e poi riproposta in ID., *Comitati interministeriali*, cit., 771 ss.

¹³⁰ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 771.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² ID., *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, cit., 58.

¹³³ ID., *Comitati interministeriali*, cit., 1960, 771.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ ID., *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, cit., 57.

¹³⁷ *Ivi*, 62.

¹³⁸ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 110 ss.

¹³⁹ *Ivi*, 113 ss.

nomeno dei Comitati ed alle difficoltà di ricondurre all'atto «di concerto» i nuovi campi dell'azione di governo che vengono affidati ai Comitati¹⁴⁰. Infine, ai fini della presente trattazione, assuma rilievo maggiore la critica per cui la tendenza alla collegialità nella direzione dei singoli dicasteri susciterebbe forti perplessità con riguardo all'art. 95 Cost., il quale attribuisce a ciascun Ministro la responsabilità per gli atti dei propri dicasteri «come evidente correlato dei poteri di direzione di cui ognuno di essi *deve* godere in relazione all'apparato cui è preposto»¹⁴¹.

In base ad un'altra ricostruzione teorica, i Comitati interministeriali vengono qualificati come "Comitato di Ministri" e non, invece, come "Comitato del Consiglio dei Ministri"¹⁴². Mentre nella seconda ipotesi l'organo sarebbe stato in qualche modo dotato di funzioni omogenee rispetto a quelle del Consiglio dei Ministri, compresa quella di determinazione dell'indirizzo politico, nella prima ipotesi esso parteciperebbe a funzioni della medesima natura di quelle dei Ministri, e dunque vedrebbe limitata la propria sfera di azione solamente all'attuazione all'indirizzo politico¹⁴³.

Concepire tali organi come Comitati di Ministri, dunque, implica che ad essi vengano attribuite funzioni che, pur essendo decisionali, si muovano nell'ambito dell'indirizzo politico governativo, come dovrebbero fare individualmente i singoli Ministri che lo compongono¹⁴⁴. In ragione di tale qualificazione, la condizione giuridica dei Ministri membri del Comitato interministeriale continuerebbe ad essere quella loro costituzionalmente propria, ovvero di organi individuali. Anche in questa veste di membri di Comitati, dunque, i Ministri non svolgono che funzioni omogenee con quelle che loro competono individualmente. Essi continuano ad essere singolarmente responsabili del proprio operato, ma impegnerebbero la responsabilità politica dell'intero Governo di cui sono membri¹⁴⁵. Coerentemente con tale ricostruzione¹⁴⁶, in definitiva, i Comitati avrebbero una competenza settorialmente determinata e limitata, di carattere amministrativo e non politico, e non potrebbero neppure svolgere attività sostitutiva degli organi di governo costituzionali. Gli accordi realizzati in tali sedi non sarebbero quelli della collegialità governativa, bensì riguarderebbero solamente i singoli Ministri facenti parte del Comitato in ragione del loro ufficio e che ne sono istituzionalmente responsabili a titolo individuale. A queste condizioni non sarebbe neppure violata la *par condicio* tra Ministri - non si avrebbe, cioè, una discriminazione fra membri del Governo a seconda che partecipino o meno ad un Comitato - perché i Ministri esclusi non dovrebbero essere interessati funzionalmente dalle questioni trattate e dalle determinazioni assunte dai Comitati. Queste conclusioni non sarebbero neppure contraddette dalla consta-

¹⁴⁰ QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 9,

¹⁴¹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 114. A questo proposito, osserva G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 9 ss., i Comitati «non vengono [...] a sovvertire l'organizzazione tradizionale del governo sostituendosi con singoli ministri nella direzione dei loro dicasteri».

¹⁴² Così G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, 309, ripreso più recentemente da P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, cit., 487.

¹⁴³ Cfr. A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur.*, VI, 1998, 4.

¹⁴⁴ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, cit., 488.

¹⁴⁵ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 309.

¹⁴⁶ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, cit., 494 ss.

tazione secondo cui il Comitato interministeriale può godere di maggiore autonomia rispetto ai Ministri individualmente considerati, o addirittura che il Comitato può determinare direttive politiche generali nelle materie ad esso devolute¹⁴⁷.

Quest'ultimo profilo della ricostruzione, tuttavia, sembrerebbe un punto di contraddizione capace di farne venir meno la coerenza intrinseca, perché non sembrerebbe possibile considerare i Comitati interministeriali come una «sorta di riunione di singoli Ministri»¹⁴⁸ ed ammettere, al contempo, che essi possano esercitare funzioni esorbitanti le competenze ministeriali ed impegnare per queste l'«ordinaria» responsabilità ministeriale.

Da ultimo, merita far cenno a chi ha inquadrato i Comitati come «interna corporis del Consiglio dei Ministri», alla stregua di quanto sono le Commissioni parlamentari per le Camere di appartenenza¹⁴⁹. Sarebbe questa l'unica ricostruzione capace di assicurare compatibilità costituzionale a «comitati di deconcentrazione settoriale» che, al contempo, sono responsabili dell'elaborazione dell'indirizzo politico governativo di settore.

Il Comitato governativo, secondo questa concezione, non sarebbe «nient'altro che il Consiglio diminuito nei suoi componenti e deliberante non su questioni generali, ma su questioni limitate ad un determinato settore operativo»¹⁵⁰. Le delibere dei Comitati, quindi, equivarrebbero alle delibere del Consiglio adottate nel suo *plenum* e, pertanto, tra Consiglio e Comitati si instaurerebbe solamente una competenza in termini concorrenti. Questa impostazione farebbe salva la natura del Consiglio dei Ministri, che - si dice - rimarrebbe un organo collegiale semplice, senza divenire un organo collegiale complesso, cioè frutto del coordinamento di più organi collegiali forniti di autonome competenze¹⁵¹. Al pari di quanto avviene per le Commissioni parlamentari, anche gli atti dei Comitati sarebbero imputabili all'intero Consiglio, e tali Comitati potrebbero essere sostituiti, o rimettere al *plenum* dell'organo consiliare, la decisione su di una questione. Spingendo oltre il paragone tra Comitati e Commissioni parlamentari e riprendendo la classificazione fondata sul tipo di funzioni esercitate, i Comitati con funzioni meramente istruttorie, istituiti con legge o con d.P.C.M., sarebbero accostabili alle Commissioni parlamentari in sede referente, mentre quelli con funzioni esterne sarebbero paragonabili alle Commissioni in sede deliberante¹⁵².

Affinché sia mantenuta l'unità di indirizzo politico fra il Consiglio ed i suoi organi, inoltre, dovrebbero essere rispettate alcune condizioni: i Comitati dovrebbero essere composti solamente da Ministri e presieduti dal Presidente del Consiglio; le deliberazioni normative da essi adottate dovrebbero essere rivolte solamente nei

¹⁴⁷ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 309. D'altronde, osserva l'Autore, non vi sarebbe una linea di demarcazione fra le direttive politiche generali di competenza del Consiglio e la libera iniziativa rilasciata a ciascun Ministro.

¹⁴⁸ D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 69.

¹⁴⁹ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 101 ss. Adesivo L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., 138.

¹⁵⁰ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 103.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Cfr. G. GUARINO, *L'organizzazione del Governo e i comitati interministeriali*, Roma, 1954, citato da V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 764 ss.

confronti dei Ministri competenti per materia e non direttamente imputabili al collegio; ad istituirli dovrebbe essere il Consiglio stesso e non il suo Presidente.

Anche tale ipotesi ricostruttiva, tuttavia, è stata sottoposta a critiche¹⁵³. Basti riferire che, per quanto attiene alle competenze, si è osservato come i Comitati interministeriali istituiti con legge avrebbero competenze proprie, le quali, diversamente, potrebbero spettare ad un singolo Ministro ma non all'intero Consiglio dei ministri; competenze che, comunque, non potrebbero essere avocabili dal *plenum*. Dal punto di vista della composizione, inoltre, i Comitati si distinguerebbero dalle Commissioni per diversi profili, tra i quali, ad esempio, il non essere politicamente rappresentativi, oppure il non presentarsi propriamente come organi specializzati. Da ultimo, come si vedrà meglio in seguito, la presidenza dei Comitati non viene ad essere sempre assegnata o ricoperta dal Presidente del Consiglio.

Se le ricostruzioni cui si è fatto precedentemente accenno rappresentano tentativi teorici di conciliare la realtà dei Comitati interministeriali con i principi costituzionali¹⁵⁴, vi è chi ha radicalmente sostenuto la totale incompatibilità dei Comitati con la Costituzione. Nello specifico, accedendo alla tesi che il Governo in senso stretto debba identificarsi, strutturalmente e funzionalmente, con il Consiglio dei Ministri¹⁵⁵, la conseguenza logica sarebbe di ritenere il “sistema dei Comitati” come profondamente inconciliabile con la struttura costituzionale del Governo¹⁵⁶. I Comitati, infatti, svuoterebbero formalmente o sostanzialmente il Consiglio «del potere decisionale politico che, *in via esclusiva*, la Costituzione gli riserva»¹⁵⁷.

Il sistema dei Comitati configurerebbero un'alterazione sostanziale del disegno costituzionale anche dal punto di vista interno all'organo Governo, poiché l'equilibrio politico-giuridico che la Costituzione ha inteso instaurare nel Consiglio sarebbe comunque rotto: ora a favore del Presidente, per la titolarità che a questi compete della presidenza di quasi tutti i Comitati; ora a suo danno, qualora i Comitati non venissero da esso presieduti; ora a favore dei Ministri-membri del Comitato, nei confronti dei Ministri che non vi fanno parte¹⁵⁸.

In definitiva, i Comitati determinerebbero una sorta di “espropriazione” di competenze giuridiche e di potere politico ai danni del Consiglio dei Ministri, ponendosi ad una “distanza incolmabile” rispetto al testo costituzionale¹⁵⁹. Questo giudizio di tendenziale incompatibilità-inopportunità non sembra possa essere contraddetto neppure dal rilievo circa l'eventuale perdita di potere da parte dei Comitati e, in particolare, del CIPE, poiché tale diminuzione di ruolo, sia pure tendenziale, si può

¹⁵³ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 1960, 769 s.

¹⁵⁴ Cfr., inoltre, A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 494 ss., secondo cui «si deve considerare non legittima la attribuzione ad un comitato del potere di emanare una qualsiasi decisione o deliberazione con contenuto programmatico o con forza operativa. Il potere di prendere decisioni di tal genere compete al consiglio dei ministri quale organo determinatore dell'indirizzo». Pertanto, un Comitato interministeriale «potrà avere o funzioni di ausilio o preparatorie di decisioni consiliari di indirizzo o funzioni di ausilio e preparatorie di decisioni presidenziali di coordinamento».

¹⁵⁵ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 29 ss.

¹⁵⁶ *Ivi*, 207.

¹⁵⁷ *Ivi*, 208.

¹⁵⁸ *Ivi*, 210.

¹⁵⁹ *Ivi*, 223 ss.

verificare a vantaggio non già del Consiglio dei Ministri, ma a vantaggio di certe amministrazioni pubbliche ed anche di centri economici diversi¹⁶⁰.

La ricostruzione appena citata, nella sua radicalità, presenta comunque dei profili problematici nei suoi presupposti di base, come evidenziato da tutte le critiche che possono essere mosse all'identificazione Governo-Consiglio dei Ministri di cui si è già dato conto¹⁶¹.

Le ipotesi ricostruttive precedentemente citate partivano dal presupposto, più o meno esplicito, che i Comitati non debbano partecipare alla definizione dell'indirizzo politico per non creare momenti di attrito, sul piano costituzionale, rispetto al vertice collegiale del Governo. Vi sono altre teorie, tuttavia, che inquadrano il fenomeno dei Comitati in termini differenti e che conducono ad esiti ben diversi dalle precedenti perché muovono dalla constatazione di come non sia possibile negare, sul piano dell'effettività, la partecipazione dei Comitati interministeriali alla funzione di indirizzo politico.

Quest'ultime muovono dal comune presupposto della capacità di auto-organizzazione del Governo, connessa alla necessità di superare la settorialità dell'organizzazione amministrativa e di mantenere pure un certo grado di unitarietà all'efficacia settoriale dell'attività di indirizzo politico. Tutto ciò si traduce in un principio di articolazione nell'organizzazione del Governo e nella periodica affermazione di nuovi organismi, come i Comitati interministeriali, quali espressione della necessità che l'esecutivo si modelli per rispondere alle esigenze connesse ai mutamenti politici e sociali e, soprattutto, al crescente intervento pubblico nell'economia¹⁶².

La teoria che potremmo definire come la più innovativa sul piano costituzionale, o la più "spinta", è quella che definisce i Comitati di Ministri come «organi collegiali specializzati di governo, a competenza non generale, ma limitata a quei settori che il Gabinetto o il Primo Ministro o, nei sistemi come il nostro, la legge, hanno affidato alla loro direzione»¹⁶³.

I Comitati non sarebbero organi «diretti», bensì organi «di direzione politica»¹⁶⁴. Essi si pongono «come organi autonomi ed indipendenti rispetto al Consiglio dei Ministri e godono di una sfera di competenza esclusiva di determinazione

¹⁶⁰ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8.

¹⁶¹ V. *retro* par. 3.

¹⁶² Così a partire dalle considerazioni formulate da G. TREVES, *I comitati interministeriali*, cit., 223, sviluppate poi, in direzioni differenti, da G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 24 ss.; P. CIERIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 117 ss.; A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 6; D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 75 ss.

¹⁶³ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 12.

¹⁶⁴ *Ivi*, 48 ss.

dell'indirizzo politico»¹⁶⁵. Pertanto, tra Comitati e Consiglio dei Ministri potrebbero intercorrere solamente rapporti in termini di competenza¹⁶⁶.

Coerentemente, i Comitati eserciterebbero funzioni e competenze proprie e non funzioni del Consiglio dei Ministri o dei singoli Ministri¹⁶⁷. La competenza dei Comitati di Ministri, infatti, sarebbe in realtà primaria, nel senso che, su un piano di effettività, la legge che crea i Comitati deferisce direttamente ed esclusivamente ad essi certe funzioni e competenze che il Consiglio dei Ministri o i singoli Ministri non sarebbero in grado di esercitare, o potrebbero esercitare con grande difficoltà. Si tratta di settori che richiedono un impegno continuato, di materie di natura eminentemente tecnica o specializzata, per le quali il Consiglio sarebbe impreparato o per le quali, a causa delle sue dimensioni, non sarebbe in grado di assicurare un intervento immediato e deciso¹⁶⁸.

Pertanto, se il governo è funzione continua, potrebbe affermarsi che il Consiglio dei Ministri «dirige il paese ma non governa»¹⁶⁹. In base a questa teoria, ad esso verrebbero riservate funzioni di controllo rispetto a decisioni prese altrove; primo fra tutti, all'interno dei Comitati interministeriali. Che poi, in alcuni casi, sia il Consiglio a sostituirsi ai Comitati, è ipotesi del tutto eccezionale e «patologica» che non altererebbe lo schema di fondo¹⁷⁰.

Quanto all'unità dell'indirizzo politico generale, il sistema dei Comitati non sottrarrebbe materie alla sfera di competenza del Consiglio dei Ministri, determinandone un indebolimento, perché l'affidamento della presidenza del Comitato al Presidente del Consiglio, la composizione e la struttura stessa del Comitato, sarebbero sufficienti ad assicurare il collegamento con il Consiglio e l'omogeneità dell'indirizzo¹⁷¹. Tali fattori, in definitiva, diverrebbero la principale causa del successo della formula del «Governo per Comitati».

La teoria suesposta, che subisce molto l'influenza dei *Cabinet committees* di alcuni ordinamenti anglosassoni e che innegabilmente coglie alcuni aspetti della prassi nel nostro Paese, è stata sottoposta a penetranti critiche sotto molti punti di vista. Per quanto qui di più prossimo interesse, si è evidenziato come tale ricostru-

¹⁶⁵ *Ivi*, 328. Analogamente anche G.F. CIAURRO, *Ministro*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 520, secondo cui i Comitati «finiscono per operare quali veri e propri organi di decentramento settoriale del potere di indirizzo politico del Consiglio dei ministri, con una esclusività di competenze che in qualche caso è anche sancita per legge».

¹⁶⁶ Cfr. anche F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, cit., 57 ss., il quale, adesivamente con la tesi di Quadri, riconosce il carattere di organo di governo assunto dal CIPE e non di mero organo deputato a funzioni ausiliarie del Consiglio dei Ministri. Con ciò, tuttavia, non ci si nasconde come sia «più difficile ammetterne la legittimità costituzionale». I dubbi di costituzionalità, tuttavia, sembrerebbero superabili affermando: a) che la Costituzione non configura un sistema rigido e chiuso nell'organizzazione del Governo; b) che la funzione di indirizzo politico non può considerarsi riservata al solo Consiglio dei Ministri; c) che le competenze del Consiglio dei Ministri non sono comunque enumerate in Costituzione; d) che il sistema dei Comitati, anche nella nuova configurazione assunta con l'istituzione del CIPE, è regolato in modo da non turbare l'azione politica del Governo. In conclusione, queste nuove forme organizzative altro non sono che il segno di una evoluzione del sistema, di per sé non incompatibile col dato costituzionale e comunque corrispondente al divenire della vicenda storica dell'organizzazione statale in Italia.

¹⁶⁷ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 13.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ *Ivi*, 17.

¹⁷⁰ *Ivi*, 15.

¹⁷¹ *Ivi*, 15 ss.

zione sia andata incontro ad alcune «*forzature interpretative*»¹⁷², o che si sia troppo appiattita sulla realtà effettiva¹⁷³. Di tale tesi, inoltre, si contestano anche alcuni presupposti su cui essa si fonderebbe¹⁷⁴, come, ad esempio, la lettura dell'art. 95 Cost. in base alla quale esso non avrebbe inteso attribuire al Consiglio dei Ministri la competenza a formulare il c.d. «indirizzo politico generale», bensì solamente ad escludere che essa possa essere definita dal Presidente del Consiglio¹⁷⁵. Inoltre, considerare le competenze dei Comitati come esclusive e definitive, svincolando tali organi da qualsiasi legame sul piano giuridico con il Consiglio dei Ministri, sarebbe «in chiaro contrasto con l'esigenza costituzionale dell'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo del Governo»¹⁷⁶.

Un interessante inquadramento teorico alternativo dei Comitati interministeriali viene offerto da chi giunge a qualificarli alla stregua di organi costituzionali. Tale prospettiva ha il merito di mettere in luce alcuni profili della posizione dei Comitati rispetto all'articolazione della funzione di indirizzo politico ed all'organizzazione costituzionale del Governo. Inizialmente, lo stesso Autore che assume questa prospettiva sembra qualificare i Comitati interministeriali come organi titolari di funzioni di indirizzo amministrativo¹⁷⁷. Tuttavia, riprendendo il filo di alcune riflessioni sviluppate altrove a proposito degli organi costituzionali e della loro compartecipazione alla funzione di indirizzo politico¹⁷⁸, si giunge a definire i Comitati interministeriali stessi alla stregua di organi costituzionali¹⁷⁹. A proposito del Governo, si osserva come sia «indubitabile che la qualificazione costituzionale debba esser riconosciuta all'organo centrale dell'apparato governativo, e cioè al Consiglio dei Ministri». Tale qualificazione, però, «può forse estendersi ai Comitati interministeriali che, nel sistema vigente, si vengono a caratterizzare non tan-

¹⁷² Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 119, il quale riprende alcuni passaggi della riflessione di G. QUADRI, *ult. op. cit.*, nei quali, ad esempio, si esalta il ruolo dei Comitati, definendoli gli organi «più adatti ad offrire un punto di incontro e di contatto continuato fra i vari centri di potere nell'ordinamento costituzionale» (40), oppure «ad agire come *trait d'union* fra organizzazione politica e interessi privati (e pubblici) della stessa Comunità» (38 s.).

¹⁷³ Cfr. S. BARTOLE, cit., 639, ove si parla di «tentativi di esasperare la razionalizzazione della realtà effettuale».

¹⁷⁴ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 120 ss.

¹⁷⁵ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 314 ss. Secondo L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 701, «il testo costituzionale si oppone all'idea che una pluralità di organi collegiali sia competente, sul medesimo piano, a determinare la «politica generale del Governo». Una volta escluso che al Presidente del Consiglio spetti in questo campo la veste di un Primo Ministro, il solo Consiglio dei ministri può fissare il complessivo indirizzo politico ed amministrativo, e salvaguardarne in ultima istanza l'unità: ogni altra soluzione del problema contrasta apertamente con lo schema dell'art. 95 comma 1. In particolare è troppo sproporzionata, sia rispetto alle previsioni costituzionali sia nei riguardi della prassi, l'importanza che certi autori vorrebbero assegnare ai comitati interministeriali». Cfr. anche P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 122, che, a voler sviluppare il ragionamento di Quadri, evidenzia il rischio che il Consiglio dei Ministri venga svuotato del tutto dal proprio ruolo.

¹⁷⁶ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 175.

¹⁷⁷ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 162

¹⁷⁸ *Ivi*, 109 ss.

¹⁷⁹ E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1965, 75 ss.

to come semplici articolazioni interne del Consiglio dei Ministri, quanto come organi differenziati di indirizzo settoriale, dotati cioè di particolari poteri di direttiva ad efficacia esterna ed a contenuto politico».

Anche questa ricostruzione, pur cogliendo alcuni tratti concreti dell'attività di governo, appare problematica, sia per l'incertezza sui confini della nozione di organo costituzionale, sia per l'opportunità di qualificare come "costituzionale" un organo non necessario e non previsto dalla Costituzione, sia per la disparità che si viene a creare tra i Comitati interministeriali, il Presidente del Consiglio, definito organo costituzionale, sebbene l'art. 95 Cost. non sembrerebbe attribuirgli poteri di determinazione dell'indirizzo politico, ed i Ministri, rispetto ai quali viene negata la qualifica di organi costituzionali ma che, si dice, eserciterebbero poteri di direttiva ed indirizzo qualitativamente omogenei rispetto ai Comitati¹⁸⁰.

Secondo altra ricostruzione, i Comitati interministeriali rispondono, funzionalmente, all'esigenza di ridurre la mole di lavoro del Consiglio dei Ministri, in relazione sia all'ampliarsi del numero dei suoi componenti, sia al tecnicizzarsi delle sue attribuzioni. Essi, dunque, rappresentano organi di governo cui partecipano i Ministri in qualità di organi investiti di attribuzioni politiche ed amministrative¹⁸¹.

I problemi maggiori, tuttavia, nascono proprio nei rapporti con il Consiglio dei Ministri, perché è necessario che i Comitati non svuotino il principale organo del Governo della sua competenza a determinare l'indirizzo politico governativo. Quest'affermazione, però, «deve essere interpretata [...] con una certa elasticità»¹⁸². Infatti, qualora si presentino ad un Comitato problemi che, per il loro carattere di novità o per qualsiasi altra ragione, non siano stati previamente ponderati all'atto dell'assunzione della piattaforma d'indirizzo politico governativo, o per i quali comunque manchino decisioni di indirizzo da parte del vertice consiliare, «non necessariamente la questione andrà portata in Consiglio dei Ministri»¹⁸³, ma il Comitato ben potrà, in taluni casi, determinare esso stesso le relative linee di indirizzo. Se il Consiglio non sconfesserà tale decisione, tali determinazioni, per il principio di collegialità, potranno poi vincolare l'intero Gabinetto.

Questa impostazione sembrerebbe aver trovato indiretta conferma nella legge n. 400/1988, che all'art. 6, c. 3, stabilisce che «Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabili-

¹⁸⁰ Sempre secondo E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 109 s., la qualificazione di organo costituzionale sembra «doversi imputare anche al Presidente del Consiglio, in considerazione degli autonomi poteri di indirizzo e della conseguente particolare posizione di preminenza effettiva attribuita allo stesso dalla norma costituzionale». Non sembra, invece, che la qualità di organo costituzionale possa esser riconosciuta «ai singoli Ministri, individualmente considerati: questi, quando non siedono in Consiglio dei Ministri, vengono infatti ad operare esclusivamente come organi di vertice di una particolare branca dell'amministrazione statale, esercitando poteri che, nella loro struttura, non si caratterizzano per una natura politica, bensì discrezionale». Per le considerazioni critiche citate, v. P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 109 ss.

¹⁸¹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 125 ss.

¹⁸² *Ivi*, 127.

¹⁸³ *Ibidem*.

sca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti». Fermo il ruolo fondamentale del Consiglio nella formulazione dell'indirizzo politico ed amministrativo, l'elasticità di tale nozione non riduce i Comitati interministeriali a meri "esecutori" delle determinazioni consiliari. Piuttosto, essa sembra fondare una «competenza concorrente» del Consiglio dei Ministri nei confronti delle questioni istituzionalmente rientranti nella competenza dei Comitati, attivabile da parte del Presidente del Consiglio al fine di unificare l'indirizzo con quello consiliare¹⁸⁴.

Infine, anche secondo un'ulteriore prospettazione, i Comitati interministeriali parteciperebbero all'esercizio dell'attività di governo; non, però, attraverso la definizione dell'indirizzo politico, bensì tramite la sua attuazione¹⁸⁵. Partendo dal presupposto che l'attività di indirizzo presenti natura politica tanto nella sua determinazione, quanto nella sua attuazione, i Comitati sarebbero solamente chiamati ad attuare l'indirizzo politico, secondo procedure di cui è fase saliente l'interpretazione collegiale del medesimo come fondamento dell'attività amministrativa delle singole amministrazioni settoriali o di altri Comitati o dello stesso Comitato, nel rispetto della Costituzione e delle attribuzioni necessarie del Consiglio dei Ministri¹⁸⁶.

Una volta aver brevemente ripercorso le soluzioni teoriche adottate per inquadrare i Comitati interministeriali, in ragione soprattutto delle prerogative del Consiglio dei Ministri e della partecipazione all'indirizzo politico, per comprendere ulteriormente i rapporti che possono venire a crearsi tra le due istanze collegiali del Governo rimane da interrogarsi sui poteri che il Consiglio può spendere allo scopo di condizionare l'attività dei Comitati.

Una prima prerogativa per la quale occorre interrogarsi è la possibilità che il Consiglio avochi una determinata decisione che spetterebbe di regola al Comitato interministeriale.

È bene subito sottolineare la consistenza delle ragioni che inducono a ritenere inammissibile una generale possibilità di avocazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di decisioni che competano ad altri organi di Governo, come singoli Ministri o Comitati interministeriali¹⁸⁷. La generale disponibilità di tale competenza, infatti, costituisce indice di un rapporto di subordinazione gerarchica, che non può ritenersi sussistente tra gli organi necessari del Governo e Comitati interministeriali¹⁸⁸. Per quanto riguarda i Ministri, la «responsabilità individuale» che l'art. 95 Cost. imputa loro per gli atti concernenti i rispettivi dicasteri non può non costituire il corrispettivo dell'attribuzione di un effettivo, ed esclusivo, potere di direzione dei dicasteri stessi. Quanto ai Comitati interministeriali, un esame delle leggi istitutive evidenzia come la maggior parte delle competenze attribuite risulti conferita ad essi in via esclusiva, con conseguente eliminazione di ogni dipendenza gerarchica o di possibile avocazione¹⁸⁹.

¹⁸⁴ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 176.

¹⁸⁵ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 2.

¹⁸⁶ *Ivi*, 9.

¹⁸⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 31 ss.

¹⁸⁸ *Ivi*, 31-32.

¹⁸⁹ Così pure V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 771.

Al contrario, potrebbero invocarsi alcuni argomenti di diverso tenore per ammettere un potere di avocazione da parte del Consiglio. Tale eventualità potrebbe esser accolta a patto di partire da precisi presupposti teorici. Qualora, ad esempio, si riconoscesse al Consiglio una competenza “concorrente” rispetto agli altri organi endogovernativi, potrebbe contemplarsi l’eventualità che il Presidente del Consiglio, nell’ambito dei poteri ex art. 95, c. 1, Cost., possa attivare tale competenza consiliare e determinare la sostituzione degli organi normalmente titolari di determinate prerogative¹⁹⁰. Ulteriormente, nell’ambito della ricostruzione teorica che inquadra i Comitati interministeriali alla stregua di “interna corporis” del Consiglio dei Ministri, potrebbe ammettersi, proprio in virtù di tale configurazione, la possibilità che il Consiglio avochi le decisioni dei Comitati oppure che quest’ultimi rimettano al Consiglio specifiche delibere¹⁹¹.

Tuttavia, al di là delle possibili riflessioni sulle attribuzioni e sui rapporti tra organi endogovernativi, concrete difficoltà potrebbero comunque sorgere poiché l’avocazione non abiliterebbe il Consiglio a sostituirsi al Comitato o al Ministro interessato e le deliberazioni consiliari non acquisterebbero efficacia sino a quando non siano eseguite dall’organo normalmente competente, rischiando così di risultare un potere inefficace¹⁹².

Al di là dell’eventualità di ammettere o meno un potere di avocazione, il Consiglio dei ministri potrebbe limitarsi ad adottare direttive rivolte al Comitato interministeriale, il quale, pur rimanendo competente quanto all’adozione di specifici atti, risulterebbe vincolato dalla volontà consiliare. A questo proposito, si potrebbe discutere sulla natura di tale tipo di direttive.

Le direttive che il Consiglio può rivolgere agli altri organi endogovernativi, pur limitandosi a fissare i criteri di massima, porranno un vincolo nei confronti degli organi destinatari, le cui decisioni dovranno adeguarsi in virtù del principio di collegialità¹⁹³.

Tuttavia, secondo una parte della dottrina, tale vincolo avrebbe natura eminentemente politica, poiché, qualora il Ministro o il Comitato interministeriale non dovessero adeguarsi, il provvedimento eventualmente da loro adottato non sarebbe illegittimo, ma si determinerebbero solamente conseguenze di natura politica che potrebbero eventualmente condurre sino ad una crisi di governo¹⁹⁴. In sostanza, «il Consiglio può deliberare sul merito della questione, ma non può sottrarre al singolo ministro la competenza ad adottare i provvedimenti che l’ordinamento vigente gli riserva»¹⁹⁵.

¹⁹⁰ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 706, secondo cui «il momento più caratteristico dell’attività consentita al Presidente, ex art. 95 comma 1 cost., consiste per l’appunto nel convertire queste competenze da potenziali in attuali, avocando al Consiglio dei ministri determinate deliberazioni, spettanti di regola ad altre componenti del Governo».

¹⁹¹ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 104 ss.

¹⁹² L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 707.

¹⁹³ F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, cit., 247; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 34.

¹⁹⁴ Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 33 s.

¹⁹⁵ Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, 408; in senso analogo P. CARRETTI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995, 4668 s.

Contrariamente, secondo altra parte della dottrina, i provvedimenti adottati dagli organi endogovernativi e dai Comitati in contrasto con le direttive consiliari sarebbero illegittimi, proprio in virtù del principio di collegialità¹⁹⁶, oppure perché eventualmente in contrasto con la legge istitutiva del Comitato stesso o con l'art. 95 Cost., che esclude delega di funzioni proprie del Gabinetto ad altri organi¹⁹⁷.

L'art. 6, c. 3, della legge n. 400/1988 stabilisce che «i Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti». Questa previsione potrebbe anche rappresentare una conferma del carattere latamente subordinato dei Comitati rispetto al Consiglio dei Ministri, esplicitando in via generale ed astratta la regola che questi debbono attenersi alle direttive eventualmente impartite dal Consiglio¹⁹⁸. Resterebbe fermo, tuttavia, il carattere politico di tale sorta di rapporto di subordinazione.

L'ipotesi del mancato adeguamento ad una direttiva consiliare, comunque, dovrebbe rimanere abbastanza remota, dato che, come nel caso del CIPE, i Comitati possono presentare una struttura per molti versi simile al Consiglio dei Ministri, con una composizione di Ministri talmente elevata da approssimarsi al vertice consiliare, e con la presidenza che tende ad essere attribuita al Presidente del Consiglio stesso¹⁹⁹.

3.2. I Comitati interministeriali ed il Presidente del Consiglio

Proseguendo nell'analisi delle problematiche emergenti dai rapporti tra Comitati interministeriali ed organi endogovernativi, è necessario adesso passare alla figura del Presidente del Consiglio e, innanzitutto, cogliere la sua collocazione all'interno della struttura e del funzionamento del Governo. Anche in questo caso, come per il Consiglio dei Ministri, sarà poi necessario valutare i poteri che il Presidente è in grado di spendere per condizionare il funzionamento dei Comitati.

La dottrina costituzionalistica, sin dall'entrata in vigore della Costituzione, ha avvertito come il problema del ruolo del Presidente del Consiglio in seno al Governo sia essenziale per comprendere il vero volto della forma di governo. Si tratta, questo, di un profilo che riflette pienamente il nesso di dipendenza tra dinamiche politiche e ordinamento dell'esecutivo e che non poteva che suscitare divisioni nella riflessione teorica.

Secondo un certo orientamento, il Presidente del Consiglio non può essere considerato un Ministro o il primo dei Ministri, alla stregua di un *primus inter pares*²⁰⁰. Al Presidente, infatti, è attribuita una preminenza costituzionale che ne legittima

¹⁹⁶ Così L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 707.

¹⁹⁷ G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 64.

¹⁹⁸ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, cit., 491.

¹⁹⁹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 34 s.

²⁰⁰ G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 21 ss.

una eventuale preminenza materiale e nello stesso tempo fornisce al governo un centro effettivo di propulsione e di guida²⁰¹. Sul piano giuridico, il Presidente del Consiglio sarebbe titolare di poteri di autonoma determinazione delle linee generali dell'attività del Governo, esercitate fin dal momento di formazione del Governo mediante la scelta dei Ministri, i quali accetterebbero di collaborare all'attuazione del "suo" programma. Secondo tale orientamento, si potrebbe affermare che il Presidente del Consiglio «sia l'interprete autentico dell'indirizzo governativo ed in tale veste possa perciò emettere direttive che sono istituzionalmente vincolanti» nei confronti dei Ministri²⁰².

All'opposto, vi è chi svaluta il principio monocratico e ritiene che «il Presidente del Consiglio abbia soltanto «forza» politica e debba precipuamente esplicare attività di mediazione attraverso i tipici poteri di presidenza dell'organo collegiale Consiglio dei Ministri»²⁰³. La funzione presidenziale viene fatta coincidere solamente con una «influenza» che potrebbe essere esercitata per condizionare l'attività del Governo e dei Ministri, ma che si esaurisce solamente su di un piano politico.

Pur ritenendo prevalente il principio collegiale nella determinazione dell'indirizzo politico, tuttavia, i rapporti tra Premier e Ministri andrebbero meglio configurati secondo un modello intermedio tra quello fascista e quello statuario²⁰⁴. L'attribuzione dei poteri di direzione, coordinamento e promozione deve far riconoscere al Presidente una posizione differenziata, anche se non di supremazia²⁰⁵. E, dunque, entro questi termini «ogni Presidente si distingue con nettezza dai rispettivi ministri, ed anzi conserva nei loro confronti una precisa preminenza, quali che siano il suo personale prestigio e la formula politica del suo Ministero»²⁰⁶.

Al di là dei modelli teorici tra i quali è possibile oscillare, per comprendere l'effettiva consistenza assunta dal principio monocratico può essere utile guardare al potere di direzione che l'art. 95, c. 1, Cost. affida al Presidente del Consiglio. Il problema dell'efficacia delle direttive presidenziali nei confronti dei Ministri destinatari, infatti, appare prioritario per individuare concretamente il punto di equilibrio il momento monocratico ed il momento collegiale²⁰⁷. A partire da tale preroga-

²⁰¹ *Ivi*, 22. A riprova, si invoca il fatto che le dimissioni del Presidente del Consiglio provocano le dimissioni dell'intero Gabinetto, mentre quelle di un Ministro possono anche solo provocare un semplice rimpasto. Tale preminenza, inoltre, si fonderebbe sulle prerogative costituzionali specificatamente accordategli, come le attribuzioni proprie di presidente di collegio, i rapporti con gli organi costituzionali, ecc. Per alcuni inquadramenti dell'organo Governo che esaltano il principio monocratico, v. *retro* par. 3.

²⁰² *Ivi*, 9.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ P. CIARLO, *Art. 95, cit.*, 376.

²⁰⁶ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 700. Ciò deriva, tra l'altro, dalle sue funzioni nei procedimenti di nomina, dal potere di dimissioni dell'intero Gabinetto o dal potere di direzione, quantomeno quale coordinamento dell'operato dei Ministri. Più in generale, i principali compiti esercitabili dal Presidente del Consiglio, successivamente alla formazione del Governo, potrebbero venire suddivisi in tre categorie: il potere di agire per l'organo Governo nella sua interezza, ponendolo in rapporto con gli altri organi costituzionali dello Stato; il potere di regolare la concreta attività del Consiglio dei ministri; i poteri di coordinamento dell'operato di ogni componente del Governo, in quanto esso si svolge al di fuori del Consiglio (par. 14).

²⁰⁷ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 10.

tiva e dalle forme con cui essa può estrinsecarsi, è possibile risalire alla posizione del Presidente del Consiglio e comprendere il carattere dei rapporti che intercorrono tra questi e gli altri organi di governo, tra i quali, più in particolare, i Comitati interministeriali.

Innanzitutto, occorre premettere che il potere di direzione della politica generale del Governo si fonda sul presupposto per il quale, data la pluralità di soggetti che compongono l'esecutivo, sarebbe estremamente aleatoria la possibilità di attuare in modo organico ed unitario l'indirizzo politico senza la presenza di un soggetto che sia a questo subordinato, ma che abbia tuttavia un prestigio ed una sfera di poteri tali da assumere un'effettiva preminenza²⁰⁸.

Se, in base ad un argomento letterale, "dirigere" non vuol dire "determinare" la politica generale del Governo²⁰⁹, vi è, tuttavia, una certa difficoltà nell'inquadrare l'effettivo contenuto dell'espressione utilizzata dall'art. 95 della Costituzione²¹⁰. Così, se "dirigere la politica generale del governo" può significare indirizzare l'attività dei Ministri e dello stesso Consiglio alla realizzazione di determinati fini, rimane aperto l'interrogativo sulla portata che questo potere può assumere. Astrattamente considerato, infatti, il potere di direzione può consistere tanto nell'individuazione dei fini²¹¹, quanto, più semplicemente, nel guidare alla loro realizzazione l'attività di più organi e soggetti²¹².

Essere titolare del potere di direzione non rende il *dominus* del potere di indirizzo²¹³, ma, quantomeno, conferisce un potere tale da rendere compartecipe della sua definizione²¹⁴. Di fatto, ad esempio, è il Presidente del Consiglio che dispone dell'ordine del giorno del Consiglio, ed è lui a stabilire se una determinata questione andrà sottoposta a deliberazione consiliare in quanto ricompresa nell'attuazione dell'indirizzo ovvero nella sua stessa determinazione²¹⁵. Il Presidente del Consiglio, dunque, benché subordinato all'indirizzo precedentemente fissato dal collegio che egli presiede, si presenta come organo di propulsione di tutta l'attività politicamente rilevante compiuta dal Governo, e, di conseguenza, condiziona notevolmente sia

²⁰⁸ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 94.

²⁰⁹ E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., 149.

²¹⁰ Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 152, secondo cui «siamo nell'ambito delle relazioni interorganiche che hanno connotazioni caratterizzate da linee che più che per il loro spessore collegano organi ad organi per la precisione e l'eleganza del loro disegno e per l'idoneità di questo disegno a costruire un ordito capace di esprimere compiutamente ed efficacemente la ragione del rapporto stesso».

²¹¹ Così V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 82, secondo cui «chi dice direzione dice necessariamente anche fine, al quale tende e si rivolge la direzione, in quanto dirigere non si può se non, appunto, ad un fine determinato, ad uno piuttosto che ad un altro fine»; di conseguenza, «in tale concetto è dunque già essenzialmente implicita [...] la predeterminazione dei fini ai quali deve tendere di volta in volta l'azione statale».

²¹² A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 87.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ Ne deriva come non si possa condividere sino in fondo le considerazioni di A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 89, secondo cui «non avere menzionato il potere di determinare significa escludere che esso spetti al presidente, mentre dalla direzione e dal coordinamento espressamente attribuiti, e finalizzati non alla sua elaborazione, bensì al suo mantenimento, si deduce al contempo che l'indirizzo preesiste rispetto all'attività del presidente, a questi spettando soltanto il compito di garantirne l'organica ed unitaria attuazione».

²¹⁵ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 125 s.

l'attività del Consiglio che quella posta in essere individualmente dai singoli Ministri²¹⁶.

Per comprendere più specificatamente i confini del potere di direzione è necessario dare un'interpretazione globale ed unitaria ai due periodi che compongono il primo comma dell'art. 95 Cost. Potrebbe dirsi che "promozione" e "coordinamento" non sono che aspetti del più generale potere di "direzione" presidenziale. L'art. 95, dunque, non attribuisce poteri di indirizzo al Presidente, ma affida il compito di mantenere l'unità proprio attraverso la promozione ed il coordinamento, precisando così i termini dell'estensione dei suoi poteri²¹⁷. In questo senso, in via approssimativa²¹⁸, con il potere di promozione si possono intendere tutte quelle attività di sollecitazione e di stimolo che il Presidente può compiere per dare impulso agli atti d'iniziativa ministeriale, qualunque sbocco essi siano destinati ad avere: consiliare, parlamentare, di Comitati interministeriali. Il potere di coordinamento, diversamente, rende il Presidente il primo garante dell'attuazione degli indirizzi programmatici, abilitandolo a porre in essere tutte quelle iniziative necessarie per perseguire l'unità di indirizzo, nell'ambito di una struttura governativa articolata su una pluralità di soggetti ed uffici aventi competenze distinte²¹⁹. In realtà, rimane pur sempre difficile distinguere fino a che punto si tratti di un potere di indirizzo della politica generale di governo oppure si configuri un'attività di coordinamento o di promozione da parte del Presidente, presentandosi «estremamente sfuggente il limite fra queste due tipologie di funzioni»²²⁰.

A tali tipologie di attività, inoltre, devono aggiungersi il complesso dei poteri legati all'esplicarsi delle funzioni di presidente di collegio. Tali prerogative non si limitano solamente all'attività di direzione del Consiglio dei Ministri²²¹; il Presidente del Consiglio può usufruire di un sistema di "collegialità funzionalizzata" ai suoi poteri di direzione e coordinamento, tanto nel Consiglio, quanto in altri organi, come il Consiglio di Gabinetto o i Comitati interministeriali²²². Questo sistema, fra l'altro, conferisce al Presidente un considerevole potere di influenza, implicando il potere di scegliere quale sede decisionale privilegiare e quali Ministri associarvi.

L'oggetto stesso della "politica generale", in definitiva, potrebbe individuarsi con l'attività presidenziale di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri

²¹⁶ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 93. Cfr., inoltre, G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986, 273, secondo cui, accogliendo una nozione ampia di indirizzo politico, che vada al di là dell'adozione del programma di governo e dei successivi aggiornamenti, problematizza l'affermazione secondo cui è il Consiglio dei Ministri il solo organo competente a determinare l'indirizzo politico, argomentando come anche il Presidente del Consiglio, attraverso il potere di direttiva ed i suoi poteri di influenza, concorra alla sua determinazione.

²¹⁷ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 88 s.

²¹⁸ Sulla difficoltà di definire in termini generali i poteri di direzione e coordinamento, dovendo sempre rapportarsi ai contesti istituzionali in cui essi si applicano, v. P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 377 e ed i rimandi ivi contenuti.

²¹⁹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 42 s. Più ampiamente, v. E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1846 s.

²²⁰ E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1846.

²²¹ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 702 s.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 92 ss.; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 83 ss.; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 149 ss.

²²² G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 149 ss.

posta da loro in essere in ogni sede, tra cui i Comitati interministeriali, ed anche con i risultati prodotti da tale attività, che deve essere funzionalizzata rispetto all'indirizzo politico²²³.

Occorre poi interrogarsi sull'efficacia che l'attività di direzione del Presidente del Consiglio può esercitare nei confronti dei soggetti destinatari. Nell'attuale sistema, non sembra vi siano sufficienti elementi per giustificare l'obbligatorietà delle direttive²²⁴. Le direttive, innanzitutto, si inseriscono in rapporti organizzatori che certamente non sono di tipo gerarchico e, in generale, è opinione diffusa che non sussista tra Presidente del Consiglio e Ministri un rapporto di gerarchia²²⁵, bensì di direzione²²⁶. Al Presidente è quindi preclusa la possibilità di avocare, ordinare o sostituire²²⁷. In secondo luogo, la violazione delle direttive non può comportare sanzioni specifiche; l'atto ministeriale difforme alla direttiva, infatti, non può ritenersi affetto da illegittimità²²⁸. In terzo luogo, le direttive sono di norma strumentali al conseguimento delle finalità previste nell'accordo di governo, la cui interpretazione "autentica" finisce con il rientrare sostanzialmente, se non formalmente, nell'area di competenza dei partiti della coalizione. Non è possibile pensare al potere di direzione come qualcosa da assimilare ad un rapporto in cui il potere si estrinsechi con forza coattiva, poiché sono in gioco rapporti politici in cui Presidente e Ministri hanno alle spalle realtà partitiche e forze politiche che conferiscono un peso variabile e condizionante. Il potere di direzione, quindi, va costruito di volta in volta²²⁹.

Essendo privo di strumenti giuridici finalizzati ad imporre la propria volontà, deriva che la supremazia del Presidente del Consiglio all'interno del Governo debba considerarsi effettivamente limitata²³⁰. Tuttavia, ammesso il carattere non cogente delle direttive nell'attuale assetto della forma di governo, occorre adottare una prospettiva diacronica per comprendere come possa variare il vincolo "politico" imposto da tale manifestazioni di volontà presidenziale, sia in ragione degli interventi normativi che ne hanno dettato una disciplina, sia, altresì, del peso "politico" progressivamente guadagnato dal Presidente del Consiglio²³¹.

L'art. 95 della Costituzione deve, innanzitutto, essere interpretato alla luce della legge n. 400/1988²³². Ai fini della presente riflessione, occorre sottolineare come tale intervento legislativo cerchi di interpretare l'esigenza di frenare la ministerializzazione del Governo stabilendo un asse privilegiato tra Consiglio dei Ministri e

²²³ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 144.

²²⁴ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 10.

²²⁵ Così G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 151;

²²⁶ Cfr., su tutti, G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 342; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 693.

²²⁷ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 693 s.; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 267.

²²⁸ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 151 s.

²²⁹ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 153.

²³⁰ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 90.

²³¹ Secondo P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 379, «la direttiva è lo strumento più esposto ai mutamenti del sistema partitico: le sanzioni per la sua violazione sono, infatti, solo politiche e, quindi, la sua forza vincolante dipende direttamente dalla forza politica del Presidente».

²³² E. CATELANI, *Art. 95*, 1844 ss.

Presidente del Consiglio, potenziando, in particolare, la funzione di coordinamento di quest'ultimo²³³. A questo proposito, l'art. 5, c. 2, lett. a), stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 95, c. 1, Cost., «indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo».

Quanto alle direttive del primo tipo, viene innanzitutto confermato il principio dell'efficacia vincolante delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri rispetto all'esercizio delle funzioni di governo, nella presunzione che esse siano assunte nell'ambito dell'indirizzo politico del Governo. In questo caso, le direttive presidenziali hanno natura amministrativa e possono agire come ulteriore specificazione delle delibere consiliari, trovando in queste un limite²³⁴. Le previsioni della legge n. 400/1988, inoltre, hanno conferito alle direttive amministrative presidenziali una portata ampia, perché non solo limitate agli apparati ministeriali o ai Ministri; esse, più in generale, possono essere anche finalizzate ad «assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici» (art. 5, c. 2, lett. e).

Diversamente, il Presidente può adottare le direttive connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale ex art. 95 Cost., ma le direttive di questo tipo, a differenza delle prime, hanno natura solamente politica. Viene così garantita l'indipendenza dei Ministri nell'esercizio dei propri poteri dicasteriali, ai quali viene imposto solamente il limite generale derivante dal carattere unitario dell'indirizzo governativo²³⁵.

La linea di demarcazione tra le due siffatte tipologie di direttive, rispettivamente amministrative e politiche, si presenta come molto labile e può essere molto difficile operare una netta distinzione²³⁶. Nonostante ciò, in linea teorica, dovrebbe potersi distinguere un differente regime²³⁷: le direttive politiche sono caratterizzate da scarsa reperibilità, sono rivolte a Ministri, senza intaccare sfera giuridica di terzi, e non pongono vincoli giuridicamente sanzionabili; viceversa, le direttive amministrative godono di una maggior pubblicità, sono rivolte agli apparati amministrativi ministeriali e coinvolgono indirettamente la sfera giuridica di terzi, oltre a condizionare la legittimità degli atti amministrativi attuativi.

Occorre inoltre sottolineare che in questo, come in altri casi, il Presidente agisce per la garanzia delle attribuzioni del Consiglio e non per le proprie. A questa medesima *ratio* può essere ricondotto il potere di coordinamento e promozione dell'attività ministeriale in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo, ex art. 5, c. 2, lett. b), o il potere di sospensione degli atti ministeriali, allo scopo di

²³³ P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Il Foro italiano*, V, 1989, col. 312.

²³⁴ S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 98; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 151 s.

²³⁵ S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 99; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 154 s.

²³⁶ Cfr. E. CATELANI, *Direttiva (dir. amm.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., III, 1856, secondo cui le direttive presidenziali possono comunque classificarsi come politico-amministrative, «in quanto l'attività di indirizzo è strettamente connessa con le scelte di natura amministrativa che consentono di attuare la politica generale». Più approfonditamente, sulla tensione fra politica/amministrazione che informa il potere di direttiva cfr. EA., *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999, 32 ss.

²³⁷ M. P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, cit., 201 ss.

sottoporli al Consiglio ed eventualmente attivare le sue competenze, di cui alla successiva lett. c).

In ogni caso, rimane in capo al Ministro il potere deliberativo rispetto ai singoli provvedimenti, mentre al Presidente, si potrebbe dire, spetta il potere di coordinamento o di rimozione dell'eventuale inerzia ministeriale²³⁸.

Infine, va ricordato come il Presidente possa «deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti» (art. 5, c. 2, lett. c-bis). Quando, quindi, l'attività dei Ministri non rimane limitata all'organizzazione e all'indirizzo del proprio dicastero, ma può influire sulla politica generale del Governo, il Presidente assume il ruolo di garante e di responsabile dell'indirizzo politico derivante dal programma di governo, potendo, ancora una volta, deferire al collegio la decisione ultima²³⁹.

Oltre al potere presidenziale di direzione in senso stretto, occorre citare, da ultimo, anche il potere di remissione al Consiglio dei Ministri. Questa prerogativa presidenziale, infatti, viene storicamente ritenuta, se non l'unica, quantomeno la più efficace²⁴⁰. La parte essenziale dello sforzo del Presidente, infatti, deve tendere a far prevalere il principio collegiale; «giuridicamente, è questa la via per conservare, in ultima analisi, un significato all'art. 95 comma 1 cost.»²⁴¹. Il potere di remissione a favore del Consiglio è stato formalizzato all'art. 3, c. 3, lett. f), della legge n. 400/1988, con il quale si specifica che sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri «gli altri provvedimenti per i quali [...] il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuna la deliberazione consiliare». Non si tratta, questa, di una mera facoltà presidenziale, ma va contestualizzata con le coordinate costituzionali sul ruolo del Presidente²⁴². Da una parte, infatti, il Presidente è "obbligato" ad apprezzare il profilo dell'opportunità della rimessione alla manifestazione di volontà del Consiglio, che si traduce, secondo le competenze generali del Consiglio, sul piano proprio dell'indirizzo politico. Dall'altra, il fatto che il Consiglio possa deliberare su di un provvedimento specifico, crea un problema di compatibilità con le competenze ordinariamente devolute ai Ministri, in maniera espressa e con legge, in virtù di principi costituzionalmente rilevanti. Tali problemi potrebbero essere superati ritenendo che, nell'ipotesi di rimessione, entra in campo la necessità di un apprezzamento dell'incidenza tra il provvedimento e l'indirizzo politico del Governo, che travalica la competenza del Ministro e rientra in quella del Consiglio²⁴³. All'intervento dell'organo collegiale del Governo verrebbe quindi riconosciuta «ef-

²³⁸ S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 99.

²³⁹ E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1847.

²⁴⁰ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 706. Secondo l'Autore, il Presidente del Consiglio non si trova nella posizione e non ha le competenze necessarie per esprimere e far applicare dai membri del Governo un suo personale programma politico. Le sue funzioni non gli consentono che di procrastinare o di bloccare il corso delle iniziative che politicamente gli siano sgradite. Indipendentemente dal Consiglio dei ministri, anzi, il Presidente non può nemmeno adempiere il dovere di coordinamento, perché l'efficienza dei suoi poteri di informazione e di sospensione rimane affidata alla buona volontà dei Ministri.

²⁴¹ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 706.

²⁴² Così S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 76 ss.

²⁴³ *Ivi*, 77.

ficacia di integrazione sostanziale della volontà dell'organo monocratico»²⁴⁴. La potestà del soggetto competente ad adottare l'atto, ovvero il Ministro, non verrebbe del tutto meno, ma retrocederebbe alla fase della predisposizione della proposta, non più collocandosi in quello della deliberazione sostanziale.

Infine, quale *species* del più generale potere di rimessione al Consiglio, ma con specifico riguardo ai Comitati interministeriali, va ricordato l'art. 6, c. 3, che impone l'obbligo ai Comitati istituiti con legge di dare tempestiva comunicazione al Presidente del Consiglio dell'ordine del giorno delle riunioni, affinché questi possa «deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti». Anche in questo caso, quindi, non si configura un potere sostitutivo del vertice collegiale, bensì il potere di adottare direttive dotate di efficacia politica e capaci di vincolare su questo piano i Comitati.

A partire da questo contesto, anche il nostro Paese ha assecondato quella tendenza alla “presidenzializzazione” degli esecutivi riscontrabile anche a livello comparatistico²⁴⁵. Come noto, a partire dall'inizio degli anni '90, la nostra forma di governo parlamentare si è avviata verso una evoluzione, la cui novità più significativa è rappresentata dalla più forte legittimazione e dal ruolo crescente del Presidente del Consiglio, che viene ad essere il *leader* della coalizione di maggioranza²⁴⁶. In seno all'Esecutivo, dunque, si assiste ad una valorizzazione del principio monocratico, come conseguenza però di un processo che si sviluppa non senza strappi e contraddizioni, con inevitabili conseguenze sulla stessa forma di Stato²⁴⁷.

Dalle elezioni del 2001, con l'avvio della XIV Legislatura, il sistema politico è venuto assumendo un assetto chiaramente bipolare, realizzando un ulteriore passo nel processo di possibile transizione verso un sistema di democrazia maggioritaria²⁴⁸.

²⁴⁴ *Ivi*, 75.

²⁴⁵ T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009, spec. 163 ss.

²⁴⁶ M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo*, cit., 161 ss. Sotto questo profilo, si osserva, si può sostenere «che già si sia affermata una regola convenzionale, derivante dalla previa indicazione sottoposta al corpo elettorale, secondo la quale all'indomani delle elezioni il Capo dello Stato debba nominare come Presidente del Consiglio il candidato prescelto dalla coalizione vincente e quindi “scelto” dal corpo elettorale». Le fasi prodromiche alla formazione del Governo, invece, non servono più «a “cercare” una maggioranza di governo, ma a verificare la corrispondenza fra gli intendimenti della maggioranza parlamentare e quelli dichiarati dalla coalizione vincente di fronte al corpo elettorale». Cfr., inoltre, C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1993, che già in quegli anni di transizione politico-istituzionale considerava come si sarebbe probabilmente andati incontro ad una fase di «drastico ridimensionamento del ruolo dei partiti [...] e di contestuale personalizzazione dell'impegno politico», come contrasto alle tendenze disgregatrici allora in atto.

²⁴⁷ Così M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra poteri*, Giappichelli, Torino, 2005, 53 ss., che nota come un'eccessiva personalizzazione e concentrazione dei poteri nelle mani del vertice dell'esecutivo provochi dirette conseguenze sui diritti dell'opposizione, il pluralismo, la divisione stessa dei poteri.

²⁴⁸ Cfr., su tutti, S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, 346 ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, 2003, 639 ss.; A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioranza, principio di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Roma, Treccani, 1996, 399 ss.

La successiva riforma elettorale del 2005, inoltre, ha introdotto l'art. 14-*bis*, c. 3, al d.P.R. n. 361/1957, con cui si prevede che il programma elettorale debba indicare, nell'ipotesi di partiti o gruppi politici collegati in coalizione, anche l'«unico capo della coalizione». Sebbene tale disposto non possa certo condizionare il Presidente della Repubblica nella scelta dell'incaricato alla formazione del Governo²⁴⁹, tale previsione sembrerebbe conferire al *premier* dell'esecutivo un *surplus* di legittimazione politica, alla stregua di un surrogato di elezione diretta. Il mutamento del sistema elettorale, infatti, ha attribuito al Presidente una posizione differenziata rispetto agli altri componenti del governo, quantomeno nella fase iniziale della legislatura. Quando, in un sistema tendenzialmente maggioritario, i partiti della coalizione individuano, in via preventiva, sia il candidato a ricoprire la carica di Presidente, sia il programma di governo e sia, in parte, la compagine governativa che formerà il nuovo esecutivo, l'esponente della maggioranza che viene eletto tende ad assumere - si è detto - un ruolo di «Primo Ministro»²⁵⁰, o almeno una posizione differenziata rispetto agli altri soggetti componenti il Governo, che gli conferisce una sorta di «responsabilità diretta nei confronti del corpo elettorale»²⁵¹.

Gli sviluppi politici concreti di quella che viene definita la “seconda Repubblica”, tuttavia, inducono ad interrogarsi sulla tenuta di tale lettura. Già le vicende della XIII e della XIV Legislatura, infatti, dimostrano che, se da una parte il Presidente del Consiglio è divenuto istituzionalmente e politicamente più forte, dall'altra «la forza istituzionale e politica del Presidente del Consiglio è temperata dall'esigenza di costruzione del consenso della maggioranza», e «la qualità della *leadership* del Presidente del Consiglio dipende - assai più che dall'investitura plebiscitaria - dalla struttura della maggioranza, dalle circostanze in cui il Governo si trova ad operare e dall'esito delle elezioni intermedie»²⁵². Le elezioni del 2006 e la XV Legislatura, poi, segnano «l'apoteosi e insieme, la trasfigurazione del bipolarismo di coalizione», connotandosi principalmente per la frammentazione e la fragilità numerica al Senato della coalizione di maggioranza e per la debolezza della *premiership*²⁵³. Tuttavia, se le successive elezioni politiche del 2008 sembrano porre le premesse per una vera cesura con il passato, grazie ad una semplificazione dell'offerta politica, alla drastica riduzione del “perimetro” delle due coalizioni principali, alla semplificazione ed alla rapidità con cui si è proceduto a formare il nuovo Governo, i successivi sviluppi dimostrano come anche la XVI Legislatura non sia riuscita «a radicare una reale discontinuità nel tessuto della forma di gover-

²⁴⁹ Cfr. C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007, 109 ss.

²⁵⁰ E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1845.

²⁵¹ E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1849.

²⁵² Così R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 432, cui si rinvia per una ricostruzione approfondita delle vicende politiche-istituzionali che hanno segnato questo frangente della vita repubblicana. Risulta sempre più chiaro, però, che «principio monocratico e principio di autonomia dei singoli partiti, direzione politica unitaria e pluralismo politico, moduli «coercitivi» e moduli «mediatori» si integrano in modi e tratti sconnessi e contraddittori, senza che sia dato ravvisare l'esistenza di regole di *coalition governance* che orientino ed ordinino il comportamento degli attori politici» (433).

²⁵³ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 51 ss.

no, nonostante che [...] vi fossero le condizioni per una forte valorizzazione del principio monocratico»²⁵⁴. Come noto, la situazione di grave crisi politica in cui versava la maggioranza di governo e la gravissima crisi economico-finanziaria a livello internazionale hanno concorso a determinare l'avvicendamento tra il Governo Berlusconi IV ed il Governo "tecnico" presieduto dal neo senatore a vita Mario Monti²⁵⁵. Di contro, anche la XVII Legislatura in corso, avviatasi - non senza fatica - con la nascita del Governo Letta I, ha dimostrato come, da una parte, il sistema politico non si sia affatto assestato su di un modello bipolare, e dall'altra, come la legittimazione del Presidente del Consiglio non sia certo ancorata all'espressione diretta della volontà popolare, ma dipenda pur sempre dalle decisioni dei partiti di maggioranza, come dimostra la successiva formazione del Governo Renzi I²⁵⁶.

In definitiva, si assiste ad «un processo di ambigua valorizzazione del principio monocratico nel momento elettorale, alla quale non si è accompagnato un rafforzamento della capacità di indirizzo del Presidente del Consiglio nei confronti dei Ministri, talvolta pesantemente condizionata dalla struttura e dalle dinamiche della coalizione di maggioranza»²⁵⁷.

Tutto ciò, nonostante che il Presidente del Consiglio già disponga di strumenti non irrilevanti per assicurare l'unità dell'azione del Governo, «ove naturalmente ne sussistano le condizioni politiche, che però non si creano per legge»²⁵⁸. A questo proposito, tra gli interventi successivi alla legge n. 400/1988 che hanno dettato una disciplina diretta delle prerogative presidenziali, merita ricordare anche il d.lgs. n. 303/1999, recante disciplina dell'«Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», il quale è intervenuto per potenziare il ruolo presidenziale di cardine e motore dell'attività sia politica che amministrativa del Governo²⁵⁹. Per quanto qui di più prossimo interesse, basti citare come l'articolo 2, comma 2, accordi al Presidente il potere di avvalersi della Presidenza, per l'esercizio in forma organica e integrata, delle funzioni concernenti «la direzione ed i rapporti con l'organo collegiale di governo» (lett. a) e «la progettazione delle politiche generali e le decisioni di indirizzo politico generale» (lett. f)²⁶⁰. La prima di tali previsioni contribuisce al

²⁵⁴ Così *ivi*, 63 ss., che sottolinea come la prosecuzione della XVI Legislatura abbia dimostrato come non sia stato affatto superato quel bipolarismo conflittuale che ha caratterizzato il sistema politico italiano a partire dal 1994, facendo tornare al pettine i nodi di una "premiership anomala" e di una opposizione debole e divisa al proprio interno (70 ss.).

²⁵⁵ Sulla vicenda, cfr. E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, consultabile su www.rivistaaic.it, febbraio 2012; C. FUSARO, *La formazione del Governo Monti*, in *Quad. cost.*, 2012, 391 ss.

²⁵⁶ Più approfonditamente, si rinvia alla ricostruzione di G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità. alcune conferme, qualche criticità*, in *Rivista AIC*, consultabile su www.rivistaaic.it, febbraio 2014.

²⁵⁷ G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, cit., 97.

²⁵⁸ V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004, 23.

²⁵⁹ M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, cit., 203 ss.

²⁶⁰ Sui risvolti determinati da tali previsioni, fra cui l'incremento nell'utilizzo di atti non normativi per l'esercizio di funzioni di indirizzo politico, v. O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, spec. 51 ss. Per un'analisi recente sulla prassi in tema di direttive presidenziali, cfr. E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2009.

processo di semplificazione della decisione politica attraverso quella tendenza alla “verticalizzazione” dei rapporti endogovernativi già delineata dalla l. n. 400/1988. Con il secondo disposto, invece, si fissa il principio secondo cui le politiche generali e le decisioni che impegnano l'indirizzo politico del Governo vanno adottate sotto la direzione del Presidente del Consiglio e non presso i Ministeri di settore, anche quando non passano dal Consiglio dei Ministri²⁶¹.

Il rafforzamento del Presidente del Consiglio deriva anche come conseguenza del rafforzamento del governo centrale nei rapporti con gli altri livelli di governo, sia nei confronti dell'Unione europea (art. 3), sia nei confronti delle autonomie territoriali (art. 4)²⁶².

In definitiva, con le riforme del 1999 si inaugura una tendenza al riconoscimento di una maggiore centralità del Presidente del Consiglio, tanto attraverso modifiche della struttura e delle competenze della Presidenza del Consiglio, accordando una maggiore incidenza anche in ambiti di pertinenza ministeriale, quanto attraverso il riconoscimento del ruolo di snodo centrale nei rapporti tra livelli istituzionali di governo, come emergerà meglio nel proseguo della riflessione²⁶³.

Contestualmente al riordinamento della Presidenza del Consiglio, deve anche ricordarsi che, tramite il d.lgs. n. 300/1999, recante “Riforma dell'organizzazione del Governo”, si sia provveduto, tra l'altro, a ridisciplinare il numero e l'organizzazione dei singoli Ministeri. Anche con tale intervento si è andati verso un rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, soprattutto in ragione della riduzione del numero dei Ministeri, che avrebbe dovuto rendere più coeso il Gabinetto ed agevolare il raggiungimento di accordi sull'indirizzo politico da seguire. Una organizzazione più coesa e meno frammentata, quindi, avrebbe dovuto valorizzare il ruolo di coordinamento e promozione del Presidente del Consiglio, favorendo la mediazione tra posizioni concorrenti²⁶⁴. Gli sviluppi legislativi successivi, tuttavia, hanno dimostrato come sia difficile tener fede ai tentativi di limitare preventivamente il numero della compagine governativa, la quale ha comunque subito progressivi incrementi²⁶⁵.

²⁶¹ Così A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000, 81 e 83.

²⁶² Più approfonditamente, *Ivi*, 87 ss.

²⁶³ V. *infra* Cap. V.

²⁶⁴ L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, cit., 55 s.

²⁶⁵ L'evoluzione legislativa sulla disciplina del numero totale dei componenti del Governo, a partire dal d.lgs. n. 300/1999, ha visto succedersi prima il d.l. n. 217/2001, convertito, con modificazioni, nella legge n. 317/2001, poi il d.l. n. 181/2006, convertito, con modificazioni, nella legge n. 233/2006, che hanno ampliato la compagine, sino all'art. 1, commi 376 e 377 della legge n. 244/2007, con cui è stata nuovamente imposta la riduzione del numero totale dei componenti dell'Esecutivo a qualunque titolo a 60. Per un'analisi più specifica delle citate misure legislative e degli interventi normativi successivi che hanno nuovamente elevato il numero complessivo dei componenti del Governo, cfr. M.C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio ed i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo*, cit., 107 ss.; E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del Governo italiano nelle ultime tre legislature*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Il Governo forte*, Eum, Macerata, 2010, 121 ss.

In definitiva, occorre notare come la riforma del 1999 abbia introdotto interessanti innovazioni a favore del Presidente del Consiglio, il quale, contestualmente, si trova nelle potenziali condizioni di godere di un peso politico considerevole. Tuttavia, la nuova disciplina non compie neppure sostanziali stravolgimenti rispetto alla legge n. 400/1988; la posizione del Presidente del Consiglio, sul piano della forma di governo, può ritenersi “immutata” e sempre «rigorosamente ancorata al criterio della “coabitazione” tra principii monocratico e collegiale»²⁶⁶. Il Presidente del Consiglio, infatti, continua a non avere gli strumenti per imporre coattivamente le proprie direttive ai Ministri e, a questo proposito, potrà solamente limitarsi a far valere il proprio ruolo di *leader* della coalizione di governo ed eventualmente attivare le competenze deliberative del Consiglio dei Ministri²⁶⁷.

È a partire dai tratti così sommariamente delineati che debbono porsi, in termini generali, interrogativi su quali siano i rapporti tra Comitati interministeriali e Presidente del Consiglio, ovvero in che modo il sistema dei Comitati interferisca con le prerogative presidenziali costituzionalmente attribuite e, in definitiva, se essi rafforzino o meno la posizione costituzionale del Presidente stesso.

Si è già accennato alle classificazioni dottrinarie con cui si è tentato di inquadrare i Comitati interministeriali in rapporto al Presidente del Consiglio. È utile qui ricordare come ai Comitati con funzioni “esterne” si contrappongano Comitati “interni”; quest’ultimi sarebbero strettamente collegati al Presidente del Consiglio, perché istituiti perlopiù con atto presidenziale ed aventi il compito di svolgere attività solamente preparatorie o officiose per l’esercizio delle sue prerogative²⁶⁸. Dal momento che la Costituzione avrebbe attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio la direzione ed il coordinamento della politica generale, i Comitati di Ministri investiti di funzioni che ricalchino questo tipo di attività dovrebbero essere giuridicamente subordinati al Presidente del Consiglio, assumendo la configurazione di organi ausiliari o preparatori rispetto alle funzioni presidenziali, oppure dovrebbero ritenersi costituzionalmente illegittimi, poiché si sovrapporrebbero con le competenze presidenziali costituzionalmente garantite²⁶⁹. Ne conseguirebbe come il Presidente del Consiglio dovrebbe sempre presiedere questa tipologia di Comitati e godrebbe, al loro interno, di una posizione di primazia rispetto agli altri Ministri.

L’inesattezza di questi inquadramenti teorici, tuttavia, è stata dimostrata già da tempo e, soprattutto, la prassi si è indirizzata in ben altre direzioni²⁷⁰. I Comitati at-

²⁶⁶ L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, cit., 43.

²⁶⁷ Non si affronta qui il profilo del potere di revoca ministeriale, la cui configurabilità rappresenta un punto controverso per la riflessione costituzionalistica. Sul piano della prassi, benché non si sia mai verificato un caso di revoca, le dinamiche dei rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri inducono a pensare che anche solo la “minaccia” di revoca sia uno strumento di risoluzione di dissensi radicali e, a questo proposito, il confine tra revoca e dimissioni volontarie appare labile. Sul punto, v. le considerazioni di G. F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 520; F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1997, 121 ss., ed i rinvii ivi indicati; più recentemente, G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, cit., 100 ss.

²⁶⁸ V. *retro* par. 2.

²⁶⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 206 s.; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 332 ss. ed i rinvii bibliografici ivi indicati.

²⁷⁰ Cfr. G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 11 ss.

tualmente operativi nell'ordinamento, infatti, svolgono funzioni prevalentemente "esterne"²⁷¹, e risulta impossibile trovare Comitati la cui missione sia riconducibile solamente a funzioni di direzione e coordinamento omogenee rispetto a quelle presidenziali. Non è questa la strada, dunque, né per inquadrare i rapporti con il Presidente del Consiglio, né per tentare di giustificare a livello costituzionale il sistema dei Comitati o collocarli nelle dinamiche della forma di governo.

In via generale, già da tempo è stato espresso il giudizio secondo cui i Comitati interministeriali conferirebbero maggior peso alla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio. Il sistema dei Comitati, infatti, consentirebbe al Presidente del Consiglio «di espandere la propria sfera di influenza su settori che altrimenti, vuoi per la loro natura specifica, vuoi per la complessità dei problemi che sollevano, finirebbero per sfuggire al suo controllo»²⁷². Questi organi, anche in ragione del fatto che la loro presidenza venga quasi sempre affidata, quantomeno a livello normativo, al Presidente del Consiglio stesso, faciliterebbero quindi l'esercizio delle funzioni presidenziali, ovvero «la funzione di assicurare la *reductio ad unum* dell'azione politica del Governo, l'unità e la coerenza del sempre più complesso e articolato sistema degli organi che compongono l'esecutivo»²⁷³. Si tratta, questo, di un giudizio che è stato ribadito anche di recente e che verrebbe ulteriormente giustificato dalle citate riforme elettorali in senso maggioritario, dalle riforme che hanno interessato la Presidenza del Consiglio, dai fenomeni di integrazione europea e di aumento delle competenze delle autonomie territoriali²⁷⁴.

All'opposto, vi è chi ha sostenuto che il sistema dei Comitati valga a distrarre competenze a danno del Consiglio dei Ministri, lasciando peraltro incerto il beneficiario di questo fenomeno, che potrebbe avvantaggiare tanto il Presidente del Consiglio, quanto i singoli Ministri, gli alti burocrati e tecnocrati o, perfino, i rappresentanti di interessi particolari, con una progressiva deresponsabilizzazione delle sedi istituzionali²⁷⁵. La presidenza dei Comitati - come si accennerà meglio nel prossimo paragrafo - tende spesso a non venire effettivamente ricoperta dal Presidente del Consiglio, quanto, piuttosto, ad essere delegata ad un Ministro, così da conferire a questi un potere che potenzialmente potrebbe alterare gli equilibri endogovernativi²⁷⁶. I Comitati interministeriali, dunque, contribuirebbero a rendere il principio monocratico «non più un dato certo, costante e concettualmente pre-determinato [...] nelle sue concrete applicazioni, bensì una mera ipotesi interpretativa, affidata esclusivamente a fattori estremamente labili e contingenti (quali la personalità politica, il prestigio, l'esperienza, in una parola la «forza» del presidente del

²⁷¹ V. infra Cap. III.

²⁷² *Ivi*, 336.

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 146 ss.

²⁷⁵ Questo il giudizio espresso da L. ELIA, *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, 1966, 865, ripreso da A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 212 s. e da P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8.

²⁷⁶ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 494, che parla di «invasione di competenze relative al mantenimento dell'unità di indirizzo e di coordinamento che la costituzione assegna al presidente del consiglio da parte del comitato: competenze distribuite appunto fra presidente, consiglio e ministri, non con legge ordinaria, ma dalla norma costituzionale posta dall'art. 95, 1° co., non superabile dalle leggi istitutive dei comitati interministeriali».

Consiglio)»²⁷⁷. Nella prospettiva privilegiata dal presente studio, occorrerà verificare la bontà di tali considerazioni alla luce dell'esperienza del CIPE.

3.3. I Comitati interministeriali ed i Ministri

Nell'analisi dei rapporti tra Comitati interministeriali ed organi necessari del Governo rimane da verificare le problematiche sollevate, sul piano costituzionale, con riguardo alla figura del singolo Ministro.

Quest'ultimo può essere definito come «quell'organo monocratico al quale è istituzionalmente attribuita, nell'ambito del potere esecutivo, la cura di una determinata serie di interessi pubblici, cui provvede in via esclusiva e definitiva, sia partecipando all'elaborazione dell'indirizzo politico del Governo, sia dirigendo l'apparato di settore della pubblica amministrazione che gli venga eventualmente affidato, sia rappresentando quella serie di interessi in altre sedi anche esterne al Governo»²⁷⁸. Già da questo sommario inquadramento emerge come la figura del Ministro sia attraversata da molteplici tensioni, sostanzialmente riconducibili alla posizione occupata dall'organo nel sistema quale titolare di un Ministero e, contestualmente, quale componente di collegi a livello governativo²⁷⁹. La Costituzione conferma la relazione di stretta continuità fra posizione del Ministro nel Consiglio dei Ministri e posizione del Ministro all'interno del Ministero²⁸⁰. Nel Ministro «si realizza infatti una unione organica di funzioni politico-costituzionali e di funzioni amministrative, che costituisce la caratteristica più felice di quel tipo di organizzazione dell'attività del Governo - oggi generalmente adottata - che è l'"organizzazione per ministeri"»²⁸¹. Tali funzioni, in via di principio, sarebbero chiaramente distinte dalla Costituzione anche sotto il profilo della responsabilità, ove all'art. 95, c. 2, si parla di responsabilità collegiale per gli atti del Consiglio dei ministri e di responsabilità individuale per gli atti dei rispettivi dicasteri, pur se non sempre facilmente scindibili nella pratica.

Le funzioni politico-costituzionali cui si fa riferimento «attengono soprattutto alla formazione dell'indirizzo politico del Governo, cui dovrebbero partecipare, ai sensi degli art. 93 e 95 cost., tutti i ministri in posizione di equiordinazione, come membri dell'organo collegiale Consiglio dei ministri»²⁸². Per i Ministri che parteci-

²⁷⁷ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 213.

²⁷⁸ G.F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 513.

²⁷⁹ Cfr. anche C.cost. sent. n.7/1996, punto 11 del cons. dir., secondo cui il Ministro è, al contempo, «organo politico e vertice del dicastero», cui è affidato il suo compito «di raccordare l'ambito delle scelte politiche con i tempi e i modi di attuazione delle stesse da parte dell'amministrazione». Su tale pronuncia, v. più approfonditamente infra par. 2.

²⁸⁰ Cfr. G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 47 ss. Secondo F. BERTOLINI, *Ministri e Vice Ministri*, in *Enc. Giur.*, XXII, 2008, 5, la Costituzione non distinguerebbe fra attività di governo e attività di amministrazione, ma ricorrerebbe alla nozione di "politica generale del Governo".

²⁸¹ G.F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 513.

²⁸² *Ivi*, 519, che, fra l'altro, considera il Presidente del Consiglio in posizione sovraordinata, limitatamente ai fini specificatamente attinenti alle funzioni affidategli dalla Costituzione,

pano alle decisioni del Consiglio, se da una parte vige principio della composizione collegiale, da cui deriva una astratta posizione di parità dei componenti, dall'altra vale il principio di unità, in ragione della quale l'attività consiliare viene sottoposta a direttrici di azione determinate dal Presidente del Consiglio²⁸³.

Viceversa, le funzioni amministrative sono legate alla figura del Ministro in quanto capo di un dicastero, per il quale è responsabile individualmente, compie atti direttamente riferibili allo Stato che, secondo l'ordinamento amministrativo, sono atti definitivi, ed è preposto a strutture improntate, quantomeno tradizionalmente, al principio della gerarchia²⁸⁴.

Le tensioni derivanti dalla duplice natura di organo politico-costituzionale, analogamente ad altri organi ministeriali posti sullo stesso piano, e di organo amministrativo, posto al vertice di strutture burocratiche, si scaricano sulla partecipazione del Ministro ad organi collegiali, siano essi il Consiglio dei Ministri o - per quanto qui di maggiore interesse - i Comitati interministeriali. Dalla partecipazione dei Ministri ai Comitati interministeriali conseguono problematiche che, come si vedrà, sono tali da ripercuotersi sulla stessa posizione costituzionale dei Ministri nel Governo.

Una prima questione derivante dalla partecipazione dei Ministri ai Comitati interministeriali attiene alla asserita lesione della *par condicio* ministeriale²⁸⁵, a seconda che questi facciano o meno parte di un Comitato.

La portata del problema varia a seconda dei termini con cui viene concepito il principio di parità tra Ministri. Coloro che ne sostengono la costituzionalizzazione, ritengono che la partecipazione ai Comitati solamente di alcuni Ministri, ad esclusione di altri, sia lesiva della «*par condicio* di tutti i membri (eccetto il Presidente) del Consiglio»²⁸⁶. All'opposto, chi non riconosce a tale principio rango costituzionale, ritiene che l'istituzione dei Comitati «corrode il dogma ottocentesco della parità giuridica dei ministri»²⁸⁷, svelandone l'insostenibilità nell'attuale sistema.

Perché possa sostenersi che la Costituzione preveda un principio di *par condicio* tra Ministri, si potrebbe attribuire a tali organi la qualifica di "organi costituzionali", con il corollario riconoscimento della loro reciproca indipendenza e parità²⁸⁸. Anche su questo profilo, tuttavia, si registra una netta divisione della dottrina. Secondo una parte, i Ministri dovrebbero essere considerati organi costituzionali *uti singuli*²⁸⁹. Questa opinione, come autorevolmente sostenuto, è avvalorata da alcuni dati significativi del nostro ordinamento: la posizione dei Ministri nelle Camere, la

²⁸³ F. BERTOLINI, *Ministri e Vice Ministri*, cit., 6.

²⁸⁴ C. ROMANELLI GRIMALDI, *Ministro*, in *Enc. giur.*, XX, 1990, 4. Per la necessità di fare riferimento all'evoluzione del principio gerarchico nell'organizzazione ministeriale, v. F.S. SEVERI, *Ministro e Ministero*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994, 540.

²⁸⁵ Per alcune prime considerazioni sulla *par condicio* fra Ministri cfr. F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, cit., 242.

²⁸⁶ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 211 s. G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 49.

²⁸⁷ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, in G. D'AURIA, P. BELLUCCI (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1995, 208.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 81; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9.

responsabilità politica individuale nei confronti delle assemblee rappresentative proprio per gli atti dei loro dicasteri, la possibilità di messa in stato d'accusa - riferendosi al regime precedente alle modifiche dell'art. 96 Cost. - anche al di fuori dell'esercizio di funzioni collegiali²⁹⁰. Di contro, vi è chi sostiene che i Ministri non dovrebbero rientrare nella categoria degli organi costituzionali²⁹¹, o chi, ancor più radicalmente, considera la categoria degli "organi costituzionali" di per sé controversa ed ambigua, reputando di dover meglio parlare di sola "autonomia" dei Ministri²⁹².

In definitiva, al di là dei nominalismi, bisognerebbe forse adottare una prospettiva che valorizzi complessivamente il "duplice volto" dei Ministri. Da una parte, va considerato che al Ministro sono attribuite «talune funzioni in ordine alle quali egli non può considerarsi come un organo costituzionale autonomo, bensì come organo di un organo costituzionale complesso (il Governo) o come componente di altri organi costituzionali a carattere collegiale (Consiglio dei ministri, Gabinetto)»²⁹³. Da questo punto di vista, ricorrono frequentemente certi principi e schemi organizzativi - come la responsabilità collegiale e solidale dei membri del Governo, la "sovraordinazione" del Capo del Governo nei confronti dei Ministri, la fungibilità dei Ministri in permanenza di uno stesso Governo, ecc. - in base ai quali si dovrebbe ritenere che il carattere di organo costituzionale spetti soltanto al Governo nel suo complesso, e non ai singoli organi ministeriali. Come componente del Consiglio, dunque, il Ministro non potrebbe essere qualificato come organo costituzionale, perché, in generale, i componenti di un organo collegiale non sono, come tali, singolarmente considerati organi; «organo è il collegio, non i suoi singoli membri»²⁹⁴.

Sull'altro versante, giustapposte a queste funzioni, ve ne sono altre, soprattutto connesse alla cura di una determinata serie di interessi pubblici, «attribuite a ciascun ministro su un piano di parità e indipendenza rispetto agli altri ministri e a qualsiasi organo costituzionale, senza vincoli gerarchici e con la soggezione soltanto a congegni di responsabilità e di reciproco controllo, che non portano mai all'imposizione di attività altrui rispetto a quelle istituzionalmente assegnategli»²⁹⁵. In questo caso si riscontrano, in genere, anche tutti i requisiti riconosciuti come criteri differenziali degli organi costituzionali, ovvero la derivazione diretta della Costituzione, la coesistenzialità e l'indefettibilità rispetto al tipo di ordinamento in essa sancito, la posizione di supremazia e di reciproca parità ed indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni²⁹⁶.

²⁹⁰ L. ELIA, *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, cit., 564 ss.

²⁹¹ V. E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, cit., 73 ss., la cui posizione è stata ribadita da L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., 142 ss.

²⁹² Così S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., 655, il quale osserva come tale autonomia sia stata guadagnata in via di fatto, peraltro, sul versante delle funzioni amministrative e non di quelle politico-costituzionali.

²⁹³ G. F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 514.

²⁹⁴ C. ROMANELLI GRIMALDI, *Ministro*, cit., 3.

²⁹⁵ G. F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 514.

²⁹⁶ *Ibidem*.

Al di là della qualifica o meno di organo costituzionale, sarebbe comunque sostenibile una distinzione fra Ministri basata non sulla gerarchia giuridica, bensì sulla gerarchia politica.

Sotto il profilo giuridico, i Ministri si collocherebbero tutti sul medesimo livello, poiché «tutti partecipano, nell'ambito delle rispettive competenze, all'esercizio di funzioni sovrane»²⁹⁷. La parità giuridica, però, non esclude che fra Ministri possa esservi «una diversa gradazione di dignità formale (quale si rispecchi, ad esempio nell'ordine delle precedenze) o di forza politica»²⁹⁸. In questo senso, sarebbero ammissibili strutture e procedimenti che alterino il modulo paritario tra Ministri, realizzando una gerarchia politica, fintantoché ciò non implichi poteri di intervento di un Ministro nella sfera di altro Ministro, creando così una gerarchia giuridica²⁹⁹.

Anche la realtà politico-istituzionale attesta come il “peso politico” dei singoli Ministri non sia sempre il medesimo³⁰⁰. Nella compagine governativa, ad esempio, vi sono categorie differenziate in ragione del diverso indice di “prestigio” politico, per il quale spiccano il Ministero degli esteri, dell'interno, della difesa e, soprattutto, dell'economia. Ad influire sul peso politico, inoltre, possono influire anche l'entità dei mezzi finanziari amministrati e del personale dipendente³⁰¹. In tutto ciò, la partecipazione ai Comitati concorre indubbiamente a consolidare il ruolo politico di alcuni Ministri in danno agli esclusi, e ciò anche qualora si ritenga che i Comitati operino nell'ambito delle linee di indirizzo politico previamente tracciate dal Consiglio dei Ministri³⁰².

Infine, si potrebbe osservare come il superamento del modulo paritario sia stato da tempo appuntato dalla dottrina, che ha ricollegato tale tendenza alla prassi dei governi di coalizione. Nella compagine governativa, infatti, sono presenti Ministri qualificabili come “capi della delegazioni dei partiti al Governo”³⁰³ che assumono una preminenza rispetto agli altri, facendosi portatori di indirizzi elaborati dalle forze politiche cui appartengono e dalle quali dipende la tenuta del Governo stesso³⁰⁴. A partire da tali constatazioni di tipo politico, taluno è addirittura giunto ad affermare - forse svalutando troppo il dato costituzionale ed appiattendosi sulla realtà politica contingente - che «se un ministro assume un particolare peso politico per le funzioni che svolge, soprattutto di carattere amministrativo, la sua posizione diversa rispetto a quella di altri ministri appare tale anche sotto il profilo giuridico»³⁰⁵.

Ragionare in questi termini, inoltre, comporta anche che le diseguaglianze tra Ministri possano avere cause contingenti e legate ad una particolare fase storica, in

²⁹⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 82.

²⁹⁸ E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, cit., 73.

²⁹⁹ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, cit., 208.

³⁰⁰ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 84.

³⁰¹ *Ivi*, 85.

³⁰² G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 17; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 87. Secondo G.F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 520, ai Comitati interministeriali «non partecipano paritariamente tutti i ministri, ma soltanto alcuni di essi, talora in posizione sovrordinata in quanto chiamati a presiederli».

³⁰³ G.F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 520.

³⁰⁴ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, cit., 208.

³⁰⁵ L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, cit., 140.

dipendenza di indirizzi che valorizzino una certa branca politico-amministrativa dell'attività di governo. Si pensi - anticipando quanto si approfondirà nel proseguo³⁰⁶ - alle vicende del Ministero del Bilancio, che già nasceva nel 1947 per consentire a Luigi Einaudi di assumere il ruolo di “super-ministro” dell'economia, e che nella stagione della programmazione economica ha acquisito una valenza di gran lunga maggiore di quella che lo contraddistingueva in precedenza, tanto che il capo di quel dicastero era paragonato, per la somma ed il peso dei suoi poteri, ad un Presidente del Consiglio³⁰⁷. Una volta fallita ogni politica di programmazione economica globale, si è giunti addirittura a porre il problema della sua abolizione e di un accorpamento delle relative funzioni a quelle di altri Ministeri.

Per porre rimedio a questo aggiramento formale della *par condicio* dei Ministri, infine, si è osservato come non vi sarebbe una sostanziale violazione in quei casi - come avviene con il CIPE - in cui il Comitato «è un collegio a composizione elastica, alle cui sedute possono intervenire i ministri volta per volta interessati, compresi quei pochi che non ne fanno di regola parte»³⁰⁸. Si è ribadito, però, che una cosa è che i Ministri vengano “invitati”, altra cosa è che vi facciano parte istituzionalmente; se si vuole adottare una prospettiva di analisi giuridica e non meramente politologica, è necessario «limitare lo sguardo solo a come appare il fenomeno *in via istituzionale*»³⁰⁹.

Un'ulteriore problematica, parzialmente connessa alla condizione di *par condicio* giuridica entro cui dovrebbero collocarsi i Ministri, è legata alla presidenza del Comitato interministeriale.

Il presidente del Comitato gode generalmente del potere di convocare le riunioni, di decidere l'ordine del giorno, di mettere in discussione i vari argomenti, di dirigere le discussioni, di indire eventuali votazioni o di rinviare le questioni, di esternare le decisioni del Comitato, nonché di curare che le decisioni ricevano attuazione³¹⁰. Nei Comitati a composizione “elastica”, inoltre, il presidente godrebbe del potere di invitare alle riunioni Ministri esterni in ragione delle materie da trattare, con la conseguenza di rendere tale soggetto «il *dominus* della composizione del Comitato»³¹¹ e di conferirgli un rilevante potere di influenza sullo svolgimento dei lavori.

Chi valorizza l'attività di governo dei Comitati, denota l'importanza del loro presidente arrivando a qualificarlo alla stregua del «*trait d'union* fra l'indirizzo politico del Governo nel suo insieme e l'indirizzo politico del settore in cui opera il Comitato»³¹². Per questo motivo, molto spesso è il Presidente del Consiglio l'organo cui viene affidata la presidenza del Comitato, attraverso la quale egli ha la possibilità di esercitare più efficacemente le proprie prerogative in ordine all'unità di indirizzo politico ed amministrativo ex art. 95 Cost. Tuttavia, dal momento che

³⁰⁶ V. *infra* Cap. III, par. 3.

³⁰⁷ *Ivi*, 141 s.

³⁰⁸ L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1989, 428.

³⁰⁹ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 212, nt. 104.

³¹⁰ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 293.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² Così *ivi*, 290, secondo cui è il presidente «il garante dell'unità dell'azione politica del Comitato e del Governo; è il presidente che deve assicurare la perfetta omogeneità fra le decisioni del Comitato e quelle più generali del Consiglio dei Ministri; è il presidente [...] che porta gran parte della responsabilità per l'operato politico del Comitato».

la mole degli impegni del Presidente del Consiglio non consente di presiedere i Comitati con continuità, lo stesso atto istitutivo dell'organo prevede spesso la possibilità che il Presidente possa delegare alla presidenza del Comitato un suo fiduciario³¹³, o che sia il Consiglio dei Ministri a designare il delegato³¹⁴. In molti casi, è l'atto istitutivo stesso ad indicare un Ministro delegato alla presidenza³¹⁵, salvo la possibilità, che comunque dovrebbe essere sempre garantita, di consentire al Presidente del Consiglio di riassumere in qualunque momento la presidenza del Comitato. Il Ministro delegato, verosimilmente, sarà il componente del Governo più strettamente competente nel settore in cui il Comitato esercita la propria attività, quand'anche un Ministro senza portafoglio; solitamente, si ritiene che nel primo caso il Ministro goda di una maggiore autonomia rispetto al Presidente del Consiglio³¹⁶.

Diversamente, qualora la legge attribuisca direttamente ed esclusivamente la presidenza ad un Ministro di settore, potrebbero sorgere problemi rispetto alle prerogative del Presidente del Consiglio, come alle volte avviene nei confronti del Ministro dell'Economia³¹⁷. In ogni caso, tutte le volte che si verifica l'assenza del Presidente del Consiglio da un Comitato, perché la presidenza viene affidata dalla legge ad altro Ministro o perché il meccanismo della delega rende presidente "di fatto" un altro soggetto, si rende problematico il necessario coordinamento settoriale con la politica condotta dal Governo nel suo insieme, oltre a rendere più difficoltoso l'esercizio delle prerogative costituzionalmente affidate al Presidente del Consiglio³¹⁸.

Di converso, il Ministro che andrà a presiedere il Comitato non sarà eguale a tutti gli altri membri, ma, oltre ad essere spesso il soggetto istituzionalmente competente nel settore di attività del Comitato, potrà avvantaggiarsi anche della sua posizione all'interno del collegio. Per questo motivo si è detto che i presidenti dei Comitati siano da considerare dei «superministri» competenti a sovrintendere all'attività del Governo in un determinato settore³¹⁹. Sono queste le ragioni per cui, come si vedrà, la presidenza dei principali Comitati con competenze in materia economica ha fatto del Ministro dell'Economia un «attore» necessario in grado di condizionare il processo decisionale di tale materia³²⁰.

La partecipazione ai Comitati interministeriali, oltre al problema della *par condicio* tra Ministri, pone ulteriormente interrogativi in ordine all'autonomia dei Mi-

³¹³ Come avveniva nel caso del Comitato interministeriale prezzi ex art. 1, d.lgs.lgt. n. 347/1944.

³¹⁴ Es. il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ex art. 1, legge n. 646/1950.

³¹⁵ Come nel caso del Comitato permanente di Ministri per le partecipazioni statali ex art. 4, legge n. 1589/1956.

³¹⁶ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 291.

³¹⁷ All'allora Ministro del Tesoro veniva affidata, ad esempio, la presidenza del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio ex art. 1, d.lgs.lgt. 691/1947; cfr. *ivi*, 292. In queste ipotesi, tuttavia, a fugare ogni dubbio di costituzionalità non sembra decisivo il fatto che, come si è detto, il Presidente del Consiglio godrebbe comunque di uno stretto rapporto di fiducia con tale Ministro, né varrebbe il rilievo dell'autorità e della competenza di questo Ministro nel settore in cui opera il Comitato stesso.

³¹⁸ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 90.

³¹⁹ G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 49.

³²⁰ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, cit., 193.

nistri nella direzione dei dicasteri di riferimento³²¹. Si è già osservato come, in passato, vi sia già stato chi ha scorto in atto «un processo tendente a trasformare la direzione dei singoli dicasteri, almeno dei più importanti, da personale in collegiale»³²². Al di là dell'effettiva conferma di questa intuizione, il sistema dei Comitati ha comportato lo spostamento della titolarità di certe competenze dal Ministro di settore ad un collegio di cui fanno parte altri Ministri, con la possibilità «di una partecipazione alla decisione da parte degli altri ministri»³²³. Inoltre, nelle ipotesi in cui i Comitati adottino direttive rivolte alle componenti ministeriali o decisioni che comunque condizionano l'operato di singoli Ministri, è emerso chiaramente come un Ministro non dovrebbe essere «legalmente vincolato nella sua azione dalle decisioni di altri ministri, anche se vi prende parte»³²⁴. In questi casi, si dovrebbe tuttavia parlare di una relazione di natura politica, in termini analoghi a quella dei Comitati e dei Ministri stessi nei confronti delle direttive del Consiglio dei Ministri. Le decisioni dei Comitati, tuttavia, possono assumere una valenza talmente stringente, o magari una portata addirittura normativa, tale da obbligare il Ministro ad adeguarsi.

Connesso al profilo appena accennato vi è pure il problema della possibilità di vincolare ad una certa decisione un Ministro non facente parte del Comitato interministeriale. Se dubbi rispetto all'autonomia ministeriale possono sorgere nel caso di un Ministro facente parte del Comitato, la questione si ripropone in termini ancor più stringenti nei confronti dei Ministri che, pur non partecipando all'adozione della decisione, vedono condizionata «dall'esterno» la gestione dei settori di propria competenza.

Con riguardo all'autonomia ministeriale, inoltre, problemi possibilmente maggiori vengono in rilievo in ragione del fatto che ai Comitati «misti» possono prendere parte anche soggetti esterni che non ricoprono incarichi ministeriali, con la conseguenza che i Ministri destinatari delle decisioni dovranno ritenersi vincolati in ragione di ingerenze neppure riconducibili alla compagine ministeriale.

Quanto alla composizione dei Comitati, occorrerebbe infine riflettere sulla possibilità che un Ministro si faccia sostituire da un sottosegretario o da un altro funzionario del suo Ministero. Si è detto che mentre per i Comitati a composizione «flessibile» e «mista» non dovrebbero sorgere problematiche di sorta, viceversa, per i Comitati a composizione rigida e predeterminata con legge, lo *status* di membro del Comitato verrebbe a costituire non solo un diritto, ma anche un dovere, ovvero «un *munus* costituzionale, come tale irrinunciabile»; in altri termini «la posizione di membro del Comitato sarebbe attribuita *ad personam* al Ministro, per il solo fatto di essere titolare di un certo dicastero, e ogni delegazione ad altri urterebbe contro il disposto legislativo»³²⁵. In caso di sostituzione, potrebbero quindi derivarne conseguenze in termini di legittimità degli atti adottati dal Comitato, nella specie per vizi relativi alla composizione dell'organo.

³²¹ *Ivi*, 209.

³²² V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, cit., 62. V. *retro* Cap. II, par. 3.1.

³²³ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, cit., 210.

³²⁴ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 596.

³²⁵ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 302.

Contro questa eventualità sono state proposte soluzioni per tentare di coniugare coerenza teorica, garanzia delle posizioni soggettive ed esigenze pratiche proprie dei membri di un organo del Governo. Ad esempio ³²⁶, si è sostenuto che qualora il Comitato debba adottare atti amministrativi in settori coperti da riserva di legge, come quanto avviene per l'iniziativa economica privata, il privato vanterebbe un preciso interesse a veder rispettate le disposizioni legislative sulla composizione del Comitato. In queste ipotesi - a meno che la legge non disponga altrimenti e, comunque, previo atto formale - dovrebbe ritenersi esclusa la possibilità che il Ministro possa delegare alcuno per la partecipazione alle sedute. Diversamente, nel caso in cui il Comitato sia impegnato in attività politica, senza la possibilità di incidere direttamente sui diritti e gli interessi dei privati, il solo problema è quello di realizzare la massima funzionalità dell'organo, l'omogeneità dell'azione politica e la maggior chiarezza nei rapporti di responsabilità politica. Qualora ricorrano questi presupposti, sarà ammessa la possibilità che il Ministro si faccia sostituire: non da organi amministrativi (es. alti funzionari), come tali politicamente irresponsabili, bensì da organi politici, come i sottosegretari. In linea teorica, sarebbero queste le uniche ipotesi in cui il Ministro avrebbe la facoltà di farsi sostituire, salvo poi riuscire a capire quali siano effettivamente le ipotesi in cui il Comitato svolge attività meramente "politica" e quelle in cui non si va ad incidere, direttamente o meno, su diritti e libertà fondamentali presidiate da riserve di legge³²⁷.

Si è già accennato a quelle ricostruzioni teoriche che tentano di inquadrare i Comitati interministeriali in termini tali da evitare che si creino frizioni con il modello costituzionale di Governo ed i principi che lo regolano³²⁸. Può essere utile operare un breve richiamo in questa sede, perché molte di esse hanno di mira proprio di scongiurare alcune delle problematiche nei confronti dei Ministri cui si è fatto adesso cenno.

Si ha riguardo, ad esempio, alla teoria che definisce i Comitati come una forma di "istituzionalizzazione del concerto" fra Ministri, con la conseguenza, tra l'altro, di non ritenere vincolati alle decisioni del Comitato i Ministri che non ne fanno parte, senza violazione della *par condicio* ministeriale.

Ancora, tra le ipotesi che tentano di "disinnescare" i profili sopra esposti, è possibile fare riferimento alla tesi che guarda agli organi in questione come "Comitati di Ministri" e non come Comitati del Consiglio dei Ministri. Anche qui, si ritiene che i Ministri membri del Comitato continuerebbero ad essere singolarmente responsabili del loro operato e, comunque, sarebbero i soli ad essere vincolati dalle decisioni dell'organo.

Per ciascun inquadramento teorico si è cercato anche di mettere in risalto le possibili critiche che possono venire mosse. Ai fini della presente riflessione, però, gli argomenti forme più dirimenti per saggiarne la bontà verranno ricercati nell'analisi concreta e più specifica del CIPE, che permetterà di verificare la tenuta di ciascuna teoria e di coglierne gli spunti forse più utili.

³²⁶ *Ivi*, 302 ss.

³²⁷ Sul profilo della responsabilità politica del Ministro o del sottosegretario sostituito, v. più approfonditamente *infra* par. 2.

³²⁸ V. *retro* par. 3.1.

4. Il rapporto fra Comitati interministeriali e Parlamento, nella prospettiva della responsabilità politica

Proseguendo nell'analisi dei profili teorici concernenti la collocazione del CIPE all'interno del circuito di definizione dell'indirizzo politico³²⁹, dopo essersi interrogati, in via generale, sulle problematiche emergenti dai rapporti tra Comitati interministeriali ed organi endogovernativi³³⁰, occorre adesso passare al "tratto" principale del circuito che caratterizza la nostra forma di governo parlamentare, ovvero alla relazione Parlamento-Governo.

Se, come visto, i Comitati interministeriali sollevano numerose questioni in ordine alla compatibilità con il modello costituzionale di Governo, è inevitabile che l'esistenza di questi organi alteri in qualche modo anche le caratteristiche e le dinamiche del rapporto fiduciario tra i due principali attori politici del sistema costituzionale. Tanto più che, come visto, per molti versi la natura vincolante da riconoscere all'indirizzo politico si attesta su una dimensione di responsabilità politica e non su una cogenza giuridica³³¹.

Sarà necessario, dunque, soffermarsi sui termini con cui i Comitati interministeriali si rapportano a loro volta nei confronti del Parlamento e, in particolare, sui termini con cui si viene a configurare la loro responsabilità politica di fronte alle assemblee rappresentative.

Come noto, tradizionalmente si suole distinguere i due differenti profili della responsabilità politica c.d. istituzionale e della responsabilità politica c.d. diffusa³³². La prima trova in regole giuridiche codificate o convenzionali il proprio fondamento e la propria disciplina; la seconda, invece, nasce dalla libertà di critica politica presente e consapevolmente esercitata al fine di incidere sulle vicende istituzionali all'interno di un determinato ordinamento. Dei due aspetti, la responsabilità diffusa è quella certamente più in espansione, tanto che «le stesse forme tradizionali di responsabilità politica istituzionale appaiono oggi fortemente condizionate da forme che si muovono nella logica più ampia e complessa» della seconda³³³.

Secondo una diversa impostazione, la responsabilità politica può specificarsi in una figura statica, riferita «all'organizzazione in sé dei singoli soggetti costituzionali ed al controllo politico sulle persone», esercitata soprattutto in sede di investitura, ed in una figura dinamica, concernente l'attività del soggetto «lungo tutto il corso del suo svolgimento»³³⁴. Da questo punto di vista, gli organi costituzionali entrano in relazione e si condizionano politicamente in maniera reciproca e conti-

³²⁹ Secondo la nozione di indirizzo politico ricostruita nel Capitolo I.

³³⁰ Cfr. Capitolo II.

³³¹ Cfr. *retro* Cap. I, par. 5.

³³² G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, 1346 ss.; P. CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enc. giur.*, XXVII, 1991, 2; critico sul punto G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, 1997, 297 ss.

³³³ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 2.

³³⁴ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 301 ss.

nua, creando un equilibrio ed un coordinamento in tutto il sistema. Ciascun organo riesce così ad esercitare in piena forza i propri poteri soltanto se vi è un sufficiente grado di adesione da parte degli altri organi costituzionali che lo controllano, secondo una dinamica che diviene fondamentale soprattutto nei rapporti fra Parlamento e Governo all'interno delle forme di governo parlamentari.

In generale, si potrebbe dire che la responsabilità politica concerne «il legame strettissimo che sussiste, anche nel settore della suprema organizzazione dello Stato, fra l'organo e la funzione», poiché «vincola l'organo ai compiti che gli sono affidati, lo sollecita all'impegno massimo, ad un più preciso rigore, fa in modo che esso debba sottostare, in ogni momento, alle conseguenze del proprio operato»³³⁵. Al di là, però, della formulazione di questa *ratio* generale, non sarebbe possibile definire la nozione di responsabilità politica su di un piano meramente astratto e sganciato dal riferimento diretto alla realtà effettuale dei diversi sistemi costituzionali³³⁶. La responsabilità politica, infatti, non si atteggia secondo una formula unica e fissa³³⁷, ma inerisce storicamente agli sviluppi dell'ordinamento e segue la consistenza e la natura delle funzioni cui è collegata³³⁸.

Da ciò deriva, innanzitutto, un'effettiva mutevolezza delle forme e dei modi attraverso cui può esser fatta valere la responsabilità politica di un soggetto³³⁹. In secondo luogo, emerge il nesso inscindibile che esiste tra responsabilità politica, titolarità del potere e pienezza di esercizio del medesimo³⁴⁰; se, infatti, un soggetto deve essere chiamato a rispondere, deve anche avere la piena possibilità di agire³⁴¹. Poiché essere politicamente responsabili, dunque, vuol dire essere titolari di una quota di potere politico, il soggetto politicamente responsabile non si trova affatto in una posizione deteriore rispetto al soggetto verso cui risponde, ma, tutt'al contrario, fino a che non si venga rimossi, vuol dire stare in posizione di sovraordinazione politica rispetto ad altri³⁴².

Storicamente, il concetto di responsabilità politica «nasce e si sviluppa di pari passo con la nascita e lo sviluppo della forma di governo parlamentare»³⁴³. Tale evoluzione, infatti, ha il suo punto di arrivo, verso la metà del 1800, nell'affermarsi dell'istituto della fiducia, attorno al quale ruota la responsabilità politica istituzionale del Governo in questo tipo di forma di governo³⁴⁴.

³³⁵ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 300.

³³⁶ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 1.

³³⁷ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 300.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 1.

³⁴⁰ *Ibidem*.

³⁴¹ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 300.

³⁴² G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1350. Sull'argomento, per gli sviluppi più recenti, cfr. G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005; L. VENTURA, P. FALZEA (a cura di), *Seminari sulla responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2013, spec. P. CARETTI, *La responsabilità politica del Governo*, 35 ss.

³⁴³ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 1; G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, cit., 292 ss.

³⁴⁴ Cfr. P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 3, che precisa anche come esso sia il principale ma non il solo. Vi sono, infatti, altri strumenti utilizzabili dal Parlamento per far valere la responsabilità politica del Governo, quali quello di inchiesta, di interrogazione, di interpellanza, di mozione,

Con diversa gradazione, si può oscillare tra concezioni che per qualificare una forma di governo come parlamentare ritengono sufficiente il conferimento iniziale della fiducia all'esecutivo su di un programma e l'indicazione di una compagine governativa³⁴⁵, e quelle secondo cui la titolarità del potere esecutivo deve essere concepita «come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo»³⁴⁶. Ad ogni modo, la fiducia, «sia come atto iniziale che ufficialmente manifesta il consenso delle Camere verso il programma del Governo e le persone che lo compongono, sia come rapporto permanente che esprime la permanenza di tale consenso, implica possibilità di sfiducia, di revoca cioè in ogni momento (e senza controllo) di tale fiducia»³⁴⁷.

La fiducia viene così a costituire «il principio giuridico fondamentale che tende a garantire la funzionalità del sistema attraverso la convergenza spontanea ed unitaria del governo e delle camere verso le medesime finalità politiche»³⁴⁸. Essa si configura come una sorta di «relazione di tipo contrattuale» fra Governo e Parlamento sulla base di impegni reciproci nell'attuazione del programma di governo³⁴⁹.

Nel nostro ordinamento, la mutevolezza dei meccanismi di responsabilità politica del Governo e del rapporto fiduciario ha assecondato una evoluzione che ha conosciuto due fasi fondamentali. Riassuntivamente, si potrebbe dire che fino all'entrata in vigore della legge elettorale (prevalentemente) maggioritaria del 1993, era la negoziazione fra i partiti nella fase successiva alle elezioni politiche a determinare l'accordo di coalizione e l'elaborazione del programma di governo, rispetto ai quali la fiducia parlamentare altri effetti non aveva se non quello di «ratificare» il contenuto dell'accordo di coalizione³⁵⁰.

Con la riforma elettorale di inizio anni '90, questa prospettiva muta, anche se non radicalmente. Secondo la dinamica già precedentemente richiamata, la coalizione di governo non si forma più successivamente alle elezioni, bensì in via preventiva, con la contestuale designazione del *leader* candidato alla Presidenza del Consiglio e di un programma di governo. Ciò determina il «progressivo distacco dall'indirizzo politico dall'arena parlamentare» in favore dell'Esecutivo, il quale, «forte di una sorta di legittimazione diretta, tende a farsi interprete dell'indirizzo politico predeterminato dall'accordo preventivo di coalizione e a utilizzare la relazione fiduciaria come vincolo procedurale nei confronti della «sua» maggioranza»³⁵¹.

di risoluzione, l'esercizio dei quali «consente al rapporto fiduciario di articolarsi in una serie complessa di momenti, tutti funzionali al controllo dell'attività governativa da parte delle Camere». Di rapporto di fiducia come «articolazione strutturale della funzione di indirizzo politico» parla M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 302 ss.

³⁴⁵ Cfr. le indicazioni di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 548 ss.

³⁴⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 642.

³⁴⁷ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1353. La fiducia politica individualmente, dunque, una «responsabilità politica istituzionale perché implica di per sé la possibilità massima che può essere contenuta nel rapporto di responsabilità politica, la rimozione dalla carica del soggetto responsabile».

³⁴⁸ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 292.

³⁴⁹ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 390.

³⁵⁰ G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. ***, 2006, 385.

³⁵¹ *Ivi*, 386 s.

A partire da queste coordinate fondamentali sull'istituto della responsabilità politica e dalla constatazione dello spostamento del "baricentro decisionale" in favore del Governo, occorre interrogarsi sul modo con cui i Comitati interministeriali rispondano politicamente ed in via istituzionale al Parlamento del proprio operato. Per trovare risposta è necessario partire dalla considerazione che i principali - se non gli esclusivi - componenti dei Comitati sono i Ministri. Occorre, dunque, prendere le mosse dai principi costituzionali, che individuano solamente una responsabilità collegiale per gli atti del Consiglio ed una responsabilità individuale per gli atti di ciascun dicastero.

In ragione di ciò, sono diverse le soluzioni ipotizzabili.

Innanzitutto, è possibile sostenere che per le funzioni di governo esercitate dal Comitato debba rispondere sempre l'intero Governo. La responsabilità politica di tutta la compagine governativa per l'operato dei Comitati potrebbe essere giustificata a partire da alcuni inquadramenti teorici dei Comitati stessi. Così, se questi organi vengono concepiti come *interna corporis* del Consiglio dei Ministri, allora «la responsabilità politica per le deliberazioni dei comitati va imputata collegialmente a tutti i ministri, ivi compresi quelli che non fanno parte del comitato»³⁵². Se, infatti, in ragione del rapporto con il vertice collegiale del Governo, «le deliberazioni dei comitati sono imputabili al Consiglio dei Ministri, la responsabilità politica per gli atti dei comitati si estende ai ministri che non fanno parte del collegio minore»³⁵³.

Questa soluzione, però, va incontro a consistenti critiche. Al di là dei dubbi che solleva l'inquadramento teorico su cui poggia tale concezione, appare di dubbia coerenza pretendere che anche Ministri del tutto estranei ai problemi di cui si occupa il Comitato debbano rispondere di fronte al Parlamento di ciò che avviene in seno a tale organo, ovvero di decisioni che non hanno contribuito a prendere e di cui molto spesso non sono neppure al corrente³⁵⁴.

All'opposto, con una soluzione che rimane sempre aderente al dato letterale della Costituzione, si può ritenere che dell'operato dei Comitati debbano rispondere i Ministri in quanto singoli organi. La Costituzione, si dice, «oltre la responsabilità del presidente del consiglio per la politica generale del governo, riconosce soltanto la responsabilità collegiale dei ministri per gli atti del consiglio dei ministri e la responsabilità individuale di essi per gli atti dei loro dicasteri. *Tertium non datur*, cioè non è configurabile una responsabilità dei ministri in quanto membri dei comitati interministeriali, per gli atti da questi compiuti»³⁵⁵. La deliberazione di un Comitato, dunque, «non libera il ministro che ne fa parte e che la esegue dalle sue responsabilità», così che si hanno solamente «una serie di responsabilità individuali»³⁵⁶. In generale, «vige il principio della responsabilità individuale dei singoli componenti, siano essi ministri in carica o funzionari», e dal momento che i Comitati «hanno una configurazione autonoma ed una composizione diversa dal Consi-

³⁵² F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 106 s. V. retro par. 3.1.

³⁵³ *Ibidem*.

³⁵⁴ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 43.

³⁵⁵ M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956, 364 s.

³⁵⁶ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 596.

glio dei Ministri, non si può ritenere chiamata in causa la responsabilità collegiale del gabinetto»³⁵⁷.

Si è già fatto cenno alle ricostruzioni teoriche che inquadrano i Comitati interministeriali come “organi di rappresentatività” o come un fenomeno di “istituzionalizzazione del concerto” tra Ministri³⁵⁸. Tra i vantaggi in termini di sostenibilità costituzionale di queste ricostruzioni, vi è che la partecipazione dei Ministri ai Comitati non comporta il sorgere di una nuova e diversa responsabilità politica, in quanto, comunemente ad entrambe, «la attività da essi svolta nel comitato e le deliberazioni in esso collegialmente assunte non sono che una delle attribuzioni del titolare di ciascun dicastero»³⁵⁹. Pertanto, che un Ministro partecipi ad un Comitato «non “copre” o sostituisce la sua responsabilità individuale», ma ne esplicita semplicemente uno degli aspetti, al pari di tutte le altre attività che gli vengono dalla legge attribuite *ratione officii*, come singolo o come membri di un collegio³⁶⁰.

Anche per questa prospettazione sono stati messi in luce gli aspetti più controversi, soprattutto in ordine alla coerenza con la Costituzione delle letture fornite dalle teorie citate da ultimo. A questo proposito, in virtù di una lettura restrittiva dell’art. 95, c. 2, Cost., si sostiene che la responsabilità individuale sopra richiamata valga a coprire solo ciò che accade nella sfera interna del singolo Ministero - siano decisioni politiche poste in essere direttamente dal Ministro o indirettamente tramite funzionari che fanno a lui capo - certo non all’interno di organi diversi come i Comitati interministeriali³⁶¹. Ancor più puntualmente, si è osservato come l’attività di un Comitato abbraccia un settore che è sempre più ampio del singolo Ministero, o comunque sottratto alla singola competenza ministeriale³⁶². Il Ministro, infatti, partecipa al Comitato *ratione officii*, in quanto preposto ad un certo Ministero, ma è altrettanto vero che la sfera di attività del Comitato e le decisioni che vengono prese in seno ad esso sono assolutamente distinte rispetto alla sfera di competenza ministeriale. E non potrebbe che essere così, «dato che il Comitato è uno solo e i Ministri che ne fanno parte sono molteplici»³⁶³.

Diversamente, invece di chiamare in causa l’intero Governo o di imputare ai singoli Ministri le decisioni adottate dal Comitato, è possibile prospettare una responsabilità politica intermedia del Comitato stesso.

Simile ipotesi parte dal presupposto che il Parlamento non sia più in grado di esercitare il suo potere di controllo sull’esecutivo con gli strumenti tradizionali, i quali si dimostrano inefficienti a fronte dell’elasticità della struttura del Governo e del policentrismo decisionale³⁶⁴. Di converso, la responsabilità politica non sarebbe un sistema di norme cristallizzate ed intoccabili, bensì un complesso di relazioni duttili ed elastiche che si adeguano continuamente alle concrete esigenze dell’ordinamento e a quelli che sono gli effettivi centri di decisione e di controllo

³⁵⁷ Anche in ragione del fatto che essi non possono impegnare la politica generale del Governo; così G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 64.

³⁵⁸ V. *retro* par. 3.1.

³⁵⁹ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 771.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ Con riferimento all’ordinamento inglese, ma con considerazioni spendibili anche nel nostro Paese, cfr. G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 154.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ *Ivi*, 42.

politico in un determinato momento storico³⁶⁵. Di conseguenza, sul piano della disciplina costituzionale delle responsabilità politiche attribuite agli organi del Governo, la Costituzione stessa «non esclude che, accanto agli organi politicamente responsabili previsti in essa, esistano altri organi ugualmente responsabili, ma neppure impone che questi siano responsabili, essendo pienamente ammissibile che per essi rispondano quegli stessi già previsti in Costituzione»³⁶⁶. A questo proposito, l'argomento della mancata previsione di altre forme di responsabilità politica rispetto a quelle tradizionali risulterebbe debole, dal momento che neppure i Comitati sono espressamente contemplati dalla Costituzione³⁶⁷.

Per sostenere questa posizione, inoltre, bisogna partire anche da una concezione dei Comitati come organi del Governo che «si sostituiscono nelle decisioni ora al Consiglio dei ministri ora ai singoli ministri», così che «per il campo loro affidato il potere decisionale a livello politico spetta ad essi e a nessun altro organo di Governo»³⁶⁸. I Comitati interministeriali, però, saranno pur sempre compatibili con la Costituzione nella misura in cui «non diminuiscano il rango degli organi previsti, e cioè purché non siano superiori o pari ordinati al Consiglio dei ministri, non sfuggano al potere di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio, non esaurino un singolo ministro rispetto al suo dicastero»³⁶⁹. A queste condizioni, purché non si escluda o diminuisca la responsabilità politica degli altri organi del Governo, dovrebbe ritenersi configurabile per i Comitati interministeriali che non svolgono funzioni meramente preparatorie o istruttorie «un'autonoma responsabilità politica in quanto tali di fronte al Parlamento»³⁷⁰.

Inoltre, sarebbe ragionevole «che a rispondere davanti alle Camere alle domande dei parlamentari per la loro attività sia il presidente del comitato (sia tale a titolo proprio sia tale per delega del Presidente del Consiglio)»³⁷¹. In definitiva, «sarebbe preferibile ritenere che siano responsabili politicamente in via istituzionale i comitati di ministri, e per essi il loro presidente, e non il Presidente del Consiglio o i ministri al loro posto»³⁷².

Di conseguenza, si avrebbe una moltiplicazione dei rapporti di fiducia e di responsabilità politica fra Comitati e Parlamento quanti sono i settori di intervento dei primi, rapporti resi omogenei dalla presidenza dei Comitati che dovrebbe essere affidata al Presidente del Consiglio³⁷³. Per gli atti dei Comitati sarebbero politicamente responsabili davanti al Parlamento i Ministri che li compongono; tra questi Ministri verrebbe ad instaurarsi «una forma di responsabilità politica collegiale»

³⁶⁵ *Ivi*, 158.

³⁶⁶ G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., 233.

³⁶⁷ «Non si poteva prevedere la responsabilità politica per l'attività di organi di cui non si riteneva di dover parlare!»; così G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 43, secondo cui il sistema dei Comitati «tende evidentemente a superare la contrapposizione tradizionale fra i poteri dello Stato, creando nuove possibilità di controllo, di collegamento e di sintesi» (44).

³⁶⁸ G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., 232.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 4.

³⁷¹ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1357.

³⁷² *Id.*, *La responsabilità politica*, cit., 233.

³⁷³ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 42 s.

analoga rispetto al Consiglio dei Ministri, sulla base delle medesime esigenze di segretezza, unità e solidarietà³⁷⁴.

Anche simile ricostruzione è stata sottoposta a forti obiezioni per molti dei suoi aspetti. Innanzitutto, si potrebbe sostenere l'argomento *a contrario* per cui il silenzio della Costituzione a proposito di una forma di responsabilità politica intermedia fra quella collegiale ed individuale dovrebbe equivalere ad un suo rifiuto, oppure, ancora più radicalmente, che tale silenzio sia indice di una mancanza di volontà a che sussistano organi intermedi fra Consiglio dei Ministri e i singoli Ministri³⁷⁵. Solo la Costituzione potrebbe configurare esplicitamente una ulteriore responsabilità oltre quella individuale, chiamando a rispondere di fronte al Parlamento non solamente i singoli Ministri³⁷⁶. Dal punto di vista delle dinamiche concrete, inoltre, si paventa il rischio che, distinguendosi la responsabilità del Ministro come titolare di dicastero da quella dello stesso come membro del Comitato, «dovrebbe paradossalmente ipotizzarsi dimissioni del Ministro dal Comitato le quali non coinvolgano la sua carica in seno al Gabinetto, il che è palesemente inaccettabile»³⁷⁷.

Infine, in termini critici nei confronti di qualunque ipotesi ricostruttiva sulla responsabilità politica per l'attività dei Comitati interministeriali si pone chi ritiene, più radicalmente, che tali organi siano del tutto incompatibili con il nostro modello costituzionale³⁷⁸. Da una parte, sostenere che la responsabilità consiliare copra la responsabilità del Comitato mal si concilierebbe «con la natura esterna del Comitato stesso»³⁷⁹. Dall'altra, chiamare a responsabilità esclusivamente i Ministri membri del Comitato equivarrebbe ad ammettere, al contempo, che l'attività politica dei Comitati si presenti come sostitutiva di una pronuncia consiliare, sia dotata di rilevanza esterna ed espressiva della «politica generale del Governo», ma, nonostante ciò, che non sia sorretta da un'effettiva responsabilità solidale di tutti i membri del Consiglio. Concepire, inoltre, la responsabilità del Comitato come una «sommatoria» di responsabilità individuali dei Ministri che ne sono membri costituisce «un'evidente finzione giuridico-politica», dal momento che si farebbe del Comitato non un organo collegiale vero e proprio, bensì una mera «riunione di organi individuali»³⁸⁰. Quanto alla terza ipotesi ricostruttiva sopra accennata, ricondurre al Comitato una responsabilità diretta in quanto tale sarebbe inspiegabile in rapporto specifico all'art. 95, c. 2, Cost.³⁸¹

³⁷⁴ *Ivi*, 156. Responsabilità politica individuale e responsabilità politica collegiale sarebbero «due istituti assolutamente irriducibili fra loro»: responsabilità individuale significa innanzitutto possibilità di dissociare la propria responsabilità da quella dei colleghi, mentre responsabilità collegiale implica che il singolo Ministro debba accollarsi la responsabilità per gli atti di tutto il collegio, anche se deliberati con il suo dissenso (360, nt. 8).

³⁷⁵ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 62.

³⁷⁶ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 771.

³⁷⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 63.

³⁷⁸ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 213, considerazione suffragata dal presupposto, fatto proprio dall'Autore, che il Governo in senso stretto si identifichi con il Consiglio dei Ministri.

³⁷⁹ *Ivi*, 214.

³⁸⁰ *Ivi*, 214 s.

³⁸¹ *Ivi*, 215 s.

Per cercare risposta all'interrogativo su chi, in concreto, debba rispondere politicamente per le attività svolte dai Comitati, è necessario premettere che, nell'attuale contesto caratterizzato dalla frammentazione delle competenze tra una molteplicità di soggetti e dal coinvolgimento nel processo decisionale di numerose strutture amministrative³⁸², diviene difficile individuare esattamente il centro decisore di un settore e, dunque, il soggetto responsabile. Se non è chiaro chi debba «adottare determinate misure, e quindi rispondere per esse, diventa difficile per i cittadini imputare correttamente fatti e intenzioni, e quindi eventualmente attivare meccanismi di responsabilità politica, e diventa difficile per i detentori del potere assumersi pienamente le loro responsabilità»³⁸³.

Ad ogni modo, in considerazione delle dinamiche politico-istituzionali che hanno caratterizzato per decenni la vita repubblicana, bisogna riconoscere come i partiti politici abbiano condizionato in maniera decisiva i meccanismi di responsabilità politica del Governo. In ragione di ciò, tutti coloro che hanno tentato di trovare una soluzione concreta al problema della responsabilità dei Comitati, concordano sul fatto che la chiamata in causa di qualsivoglia soggetto metta in crisi la stabilità stessa dell'intero gabinetto.

Così, i fautori della responsabilità «intermedia» ammettono che la chiamata in responsabilità del Comitato, attraverso il suo presidente, altro non si risolve che nella chiamata in causa del Presidente del Consiglio, cui viene spesso affidata la presidenza dell'organo, e di una molteplicità di altri Ministri, con la conseguenza di coinvolgere «automaticamente una parte troppo rilevante dell'intera compagine governativa perché l'intero Governo non sia chiamato responsabile anch'esso»³⁸⁴. Per questo motivo non avrebbe dunque senso una mozione di sfiducia verso il Comitato, giacché «per definizione il comitato sostituisce il Consiglio dei ministri e quindi, per la parte ad esso assegnata, esprime l'intero Governo»³⁸⁵.

Quanto ai sostenitori della responsabilità *uti singuli* dei Ministri, si riconosce come i partiti siano, in definitiva, gli «arbitri delle sorti del Gabinetto»³⁸⁶, e come tali, è difficile che accettino che i propri «esponenti» al Governo possano venir meno senza rimettere in gioco le sorti dell'intera compagine. Si è detto che nel nostro ordinamento la responsabilità politica del Governo «è orientata verso i partiti della coalizione piuttosto che verso il parlamento, coerentemente peraltro con il disegno costituzionale che sembra riconoscere un rapporto di fiducia intercorrente tra questi ultimi con il gabinetto»³⁸⁷. Senonché la stabilità della relazione fiduciaria così configurata presuppone la permanenza dell'accordo tra i partiti della coalizione, che ha ad oggetto anche l'intera struttura personale del Governo. Dal momento che la struttura di questo non può subire modificazioni se non previo consenso degli stessi partiti, «la responsabilità del governo è essenzialmente una responsabilità collegiale di tutti i ministri verso i partiti della maggioranza, la quale si attiva allorché ve-

³⁸² Come constata G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, cit., 210.

³⁸³ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1350.

³⁸⁴ ID., *La responsabilità politica*, cit., 238. In senso analogo P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 4.

³⁸⁵ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1357.

³⁸⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 64.

³⁸⁷ G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., 280 ss.

nendo meno il “rapporto pattizio” si rende necessario formare un nuovo governo sulla base di una nuova intesa sulla sua composizione». Stando così le cose, risulterebbe addirittura «meramente accademico» il dibattito incentrato sul dilemma della responsabilità degli atti dei Comitati³⁸⁸.

Si tratta, queste, di obiezioni che, pur mantenendo un sicuro fondamento, non possono però venire assolutizzate, perché legate al quadro politico-istituzionale entro cui sono state elaborate, antecedente alle riforme elettorali del 1993. Non sembra, infatti, che il contesto da esse delineato sia perfettamente riconducibile alle dinamiche di coalizione degli attuali Governi, i cui Ministri non è detto siano espressione di diversi partiti o correnti, o comunque che abbiano sempre un peso politico tale da determinare la crisi dell'intero gabinetto.

Una riprova della circostanza per cui un singolo esponente ministeriale può venir meno senza che debba determinarsi una crisi di governo è data dal conflitto attorno all'ammissibilità della sfiducia parlamentare al singolo Ministro, che, come noto, si è concluso in senso favorevole con la sentenza della Corte costituzionale n. 7/1996³⁸⁹. Da questa vicenda si ricavano alcuni elementi per inquadrare meglio la responsabilità del singolo Ministro che possono fornire spunti utili anche per ricostruire il regime di responsabilità politica dei Comitati interministeriali.

Innanzitutto, la sfiducia individuale presuppone il riconoscimento, in capo ai singoli Ministri, di una sfera di autonomia ed indipendenza nell'esercizio delle funzioni attribuite come capo dicastero che permetta di separare la singola responsabilità politica da quella del Governo³⁹⁰. E il riconoscimento di questo margine non contrasta certo con l'obbligo di uniformarsi all'indirizzo fissato dal Consiglio dei Ministri³⁹¹.

Un'ulteriore indicazione - stavolta circa la “copertura” della responsabilità individuale - si ricava dal fatto che la mozione di sfiducia rappresenta «un atto che va annoverato fra gli strumenti funzionali al ruolo proprio delle Camere di verificare la consonanza con il Governo rispetto all'indirizzo politico»³⁹², e che «il controllo del Parlamento, proprio perché politico, non incontra dunque limiti, investendo l'esercizio di tutte le competenze del ministro»³⁹³. Con ciò, la Corte sembra ricondurre i giudizi sulla responsabilità politica del Governo a quella che è la «loro connotazione minima direttamente desumibile dall'art. 94 cost., ossia alla loro connotazione come giudizi finalizzati ad assicurare la permanenza o la rimozione di persone dalla carica»³⁹⁴. I giudizi di responsabilità politica, dunque, «non avrebbero un

³⁸⁸ L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., 162 ss.

³⁸⁹ Sulla quale, si rinvia a F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo repubblicana*, cit., 195 ss. anche per i rimandi bibliografici.

³⁹⁰ *Ivi*, 203.

³⁹¹ *Ivi*, 205. La sfiducia, infatti, viene inquadrata nel contesto dei principi costituzionali, e in particolare alla luce della tesi secondo cui «la responsabilità individuale dei Ministri, di cui all'art. 95 Cost., è indissolubilmente collegata (nel senso che ne costituisce la necessaria specificazione) all'indirizzo politico generale del Governo»; così S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 206 s.

³⁹² Sent. n. 7/1996, punto 10 cons. dir.

³⁹³ Sent. n. 7/1996, punto 11 cons. dir.

³⁹⁴ V. ANGIOLINI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995, 4651.

oggetto od un parametro predefinito e potrebbero, di volta in volta, fondarsi sullo stesso «programma» o, con pari dignità, sulla composizione del Governo, sulle qualità personali dei componenti e sui loro comportamenti»³⁹⁵. È comunque necessario che la responsabilità politica individuale del Ministro, «proprio in quanto dipendente da un giudizio sulle sue personali attitudini», debba essere «strettamente mantenuta, come esige l'art. 95 cost., nella sfera di un giudizio su comportamenti individuali (sugli «atti dei loro dicasteri»), distinto da quello sulla responsabilità collegiale»³⁹⁶. Nella prospettiva della Corte, dunque, viene meno la possibilità di individuare, nell'azione dei Ministri, settori nei quali non operi il principio della responsabilità politica verso il Parlamento³⁹⁷.

Poste queste premesse, è necessario verificarne le ricadute sull'attività dei Ministri nei Comitati, consapevoli dell'apertura del modello costituzionale e della mutevolezza che possono assumere forme e mezzi per far valere la responsabilità politica³⁹⁸. Lo stesso margine di autonomia riconosciuto a ciascun Ministro viene giocato anche all'intero dei Comitati interministeriali, dei quali fa parte in ragione del proprio ufficio dicasteriale. La portata ampia dei comportamenti riconducibili a responsabilità politica, poi, induce a ritenere che, benché non si possa parlare propriamente di «atti dei loro dicasteri» ex art. 95, c. 2, Cost., il Ministro possa essere chiamato a rispondere anche dei comportamenti tenuti all'interno dei Comitati e, conseguentemente, degli atti approvati in quella sede.

Dunque, per le attività svolte da ciascun Ministro nei Comitati non dovrebbe rispondere l'intero Governo, né pare necessario configurare una responsabilità dell'organo in quanto tale, per le ragioni e le critiche esposte sopra con riferimento a tali singole ipotesi. A rispondere dovrà essere, in linea di principio, ciascun Ministro singolarmente preso; non, però, sulla base di ricostruzioni teoriche che tentino, tramite finzioni, di ricondurre l'attività complessiva del Comitato alle singole competenze dicasteriali, e neppure adducendo aprioristicamente che, siccome il singolo atto viene adottato dall'organo nella sua unità, ciascun Ministro debba essere ritenuto politicamente responsabile per l'operato. Ove sia possibile, sarà necessario invece valutare, caso per caso, il grado di partecipazione di ciascun Ministro al pro-

³⁹⁵ *Ibidem*.

³⁹⁶ *Ivi*, 4653.

³⁹⁷ F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo repubblicana*, cit., 223. Per una lettura restrittiva del disposto costituzionale che circoscrive la responsabilità individuale dei Ministri per gli atti «dei loro dicasteri», v. C. CHIOLA, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, cit., 4678 s., che osserva come il «dicastero» è, per comune convinzione, «il complesso degli uffici e dei dipendenti che svolgono una determinata attività amministrativa», e come «fino ad oggi s'insegnava che la responsabilità individuale del Ministro conseguiva all'imputazione allo stesso degli atti provenienti dall'intero apparato amministrativo a cui era preposto»; pertanto, se il Ministro è deputato solamente all'attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, tale attività «non rientra nell'indirizzo politico e pertanto la sequenza indirizzo politico-responsabilità politica-sfiducia individuale, salta».

³⁹⁸ «Se le disposizioni costituzionali lasciano effettivamente indeterminate alcune parti della disciplina della materia costituzionale o permettono una certa elasticità di attuazione (a meno che possa con sicurezza dimostrarsi il contrario), queste situazioni legittimano una pluralità di differenziate integrazioni ad opera delle diverse fonti normative o prassi che possono essere poste in essere dai diversi soggetti politici od organi istituzionali, anche sulla base ovviamente delle più o meno convincenti ricostruzioni dottrinali»; così U. DE SIERVO, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, cit., 4690.

cedimento di adozione dei singoli atti e, in base a questo giudizio, individuare il soggetto e soppesare la responsabilità politica da far valere.

La piena riconducibilità della decisione al Comitato interministeriale, con conseguente responsabilità, deve dipendere anche dalla ricostruzione e dalla qualificazione del rapporto con cui essa viene a trovarsi rispetto al “parametro” costituito dalla “politica generale del Governo”, così come deliberata dal Consiglio e diretta dal Presidente di questo.

Se l'atto (o l'omissione) fosse riconosciuto conforme a tale politica o attuativo di direttive ad essa stessa riconducibili, sarebbe difficile configurare una responsabilità esclusivamente del Comitato. In questo caso, il Presidente del Consiglio sarà istituzionalmente interessato a tale accertamento, potendo “coprire” le componenti ministeriali del Comitato censurate in Parlamento, attestando la sussistenza di quella conformità e mettendo in gioco, con la responsabilità collegiale, la stessa sorte del Governo; oppure, all'opposto, potendo isolare («gettare a mare») i Ministri responsabili quando non riconosca (o non abbia interesse a riconoscere) nella decisione del Comitato un *idem sentire* con la politica sulla quale è stata ottenuta la fiducia³⁹⁹.

Quest'ultima ipotesi, tuttavia, pare estremamente difficile che possa verificarsi, dal momento che la composizione dei Comitati, e più specificatamente del CIPE, è talmente ampia da approssimarsi a quella del Consiglio stesso. Sarà più verosimile, dunque, che nella generalità delle situazioni il Presidente del Consiglio “copra” i Ministri membri del Comitato e metta in gioco la sorte stessa del Governo.

Ad ogni modo, siccome gli atti del Comitato potrebbero venire assunti senza un concreto controllo del Consiglio dei Ministri, appare opportuno lasciare al Parlamento il compito tanto di valutare se attribuire la responsabilità di un atto, comportamento od omissione del Comitato ad uno o più dei suoi membri, al suo presidente o all'intero Esecutivo, quanto di adottare lo strumento più opportuno a tale scopo, come la sfiducia individuale o dell'intero Governo⁴⁰⁰.

In base a quanto detto, è opportuno interrogarsi specificatamente anche sulla responsabilità propria di un membro fondamentale del Comitato, quale il suo presidente. È ragionevole, infatti, che «a rispondere davanti alle Camere alle domande dei parlamentari per la loro attività sia il presidente del comitato (sia tale a titolo proprio sia tale per delega del Presidente del Consiglio)»⁴⁰¹. Bisogna però distinguere a seconda che la presidenza del Comitato venga ricoperta dal Presidente del Consiglio oppure da un altro Ministro⁴⁰².

Nella prima evenienza, potrebbe dirsi che il Presidente del Consiglio si trovi a disporre di ulteriori strumenti per assolvere ai compiti di direzione e di coordinamento di cui è investito espressamente *ex art.* 95 della Costituzione. Così come il Comitato interministeriale «è stato configurato come funzionale allo svolgimento

³⁹⁹ Parafrasando G. D'ORAZIO, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, cit., 4694, il quale fa invece riferimento alla responsabilità individuale dei Ministri.

⁴⁰⁰ D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 97 s.

⁴⁰¹ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1357.

⁴⁰² A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 11 s.; D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 98 ss.

delle funzioni ministeriali secondo nuove forme», si può ipotizzare «che l'attività del Presidente, in qualità di presidente del comitato interministeriale, possa essere considerata una delle forme di manifestazione del suo potere di coordinamento»⁴⁰³. In questo caso, quandanche in qualità di presidente del Comitato, il Presidente del Consiglio andrà incontro alle responsabilità attribuitegli a livello costituzionale. Anche ritenendo che egli debba rispondere solamente per l'attività direttiva⁴⁰⁴, non vi è dubbio sul fatto che «sia il Governo nel suo insieme a rispondere per il comportamento del Presidente del Consiglio, in virtù della particolare posizione assegnatagli»⁴⁰⁵.

Qualora, viceversa, la presidenza sia attribuita ad un Ministro, potrebbero porsi innanzitutto problemi di alterazione delle regole costituzionali sulla distribuzione delle competenze. Infatti, l'assunzione della presidenza da parte di un Ministro dovrebbe ritenersi legittima «soltanto se egli risulta dotato di funzioni omogenee con quelle che istituzionalmente gli competono»; pertanto, «il ministro presidente non può essere titolare dell'esercizio del potere di direzione e di coordinamento in ordine alle decisioni da assumere nell'ambito del comitato in quanto esso si deve limitare ad una direzione funzionale dei lavori dell'organo collegiale»⁴⁰⁶. Ad ogni modo, il Ministro potrà esser chiamato a rispondere singolarmente del proprio operato e, in questo caso, non è detto che la responsabilità debba necessariamente coinvolgere l'intero gabinetto.

Merita ulteriormente accennare ai problemi che, in ordine alla responsabilità dei Comitati, possono sorgere in ragione del fatto che alle riunioni prendano parte soggetti «esterni» non facenti parte della compagine governativa, soprattutto qualora venisse concesso loro un vero e proprio diritto di voto⁴⁰⁷. Dal momento che si discorre di soggetti non politici (quali esperti, alti funzionari, rappresentanti di interessi), sembra non sia possibile configurare alcuna forma di responsabilità politica di tipo istituzionale. D'altro canto, non sembrerebbe giusto attribuire ai Ministri una responsabilità per fatto altrui, in ordine ad atti alla cui formazione hanno contribuito elementi del Comitato politicamente irresponsabili⁴⁰⁸. Nonostante ciò, da questo profilo non dovrebbero scaturire particolari problemi di carattere costituzionale⁴⁰⁹. Infatti, si potrebbe ritenere che non sia possibile «chiamare i singoli ministri a rispondere in Parlamento solo per i propri comportamenti in seno ai Comitati, e non anche per i provvedimenti adottati, perché, trattandosi di atti di governo, la

⁴⁰³ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 11 s.

⁴⁰⁴ Secondo l'opinione di chi ritiene che la responsabilità presidenziale investa, più che l'attività politica di Ministri e Consiglio dei Ministri, per le quali è prevista una responsabilità individuale e collegiale, proprio la direzione dell'attività del governo, ovvero la sola attività propriamente attribuita al Presidente del Consiglio; cfr. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 94 s.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 19.

⁴⁰⁵ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 4. Cfr. inoltre G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1355, secondo cui «il Governo non può sopravvivere neppure per un attimo se per qualsiasi ragione viene a mancare il suo Presidente».

⁴⁰⁶ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 12.

⁴⁰⁷ Problematicamente, v. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 216, nt. 115.

⁴⁰⁸ Così G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 364.

⁴⁰⁹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 65.

responsabilità politica deve coprirli integralmente»⁴¹⁰. Inoltre, coerentemente con la portata ampia dei fatti e dei comportamenti che si ritiene siano coperti dalla responsabilità politica individuale dei Ministri, si potrebbe pensare che - seppur con qualche problematicità - i Ministri debbano rispondere anche per la condotta dei soggetti esterni, anche solo per avere avallato le decisioni che essi hanno concorso ad assumere. Bisognerebbe poi distinguere le ipotesi in cui i soggetti esterni siano solamente "invitati" a partecipare alle sedute del Comitato, dalle altre in cui venga loro riconosciuto diritto di voto; nel primo caso, infatti, la responsabilità politica del Ministro sarebbe più facilmente configurabile. È bene, comunque, che eventuali esperti esterni siano sempre una ristretta minoranza all'interno dei Comitati, per non stravolgere la struttura e la natura di questi organi⁴¹¹.

Infine, rimane da valutare chi debba concretamente rispondere per l'operato del Comitato nell'ipotesi in cui un Ministro si faccia sostituire nella seduta da un sottosegretario.

La dottrina prevalente è concorde nel ritenere che i sottosegretari, pur svolgendo "funzioni di governo" nell'esercizio dei compiti specificatamente delegati dal Ministro⁴¹², non siano membri del Governo in senso stretto, non ricevano la fiducia delle Camere, non siano legati da alcun rapporto con le Assemblee e, quindi, non siano intestatari di alcuna responsabilità politica parlamentare⁴¹³. Ne deriva come le Camere non possano approvare alcuna misura sanzionatoria nei confronti di un sottosegretario al fine di provocarne le dimissioni o, comunque, censurarne il comportamento. Trattandosi solamente di soggetti che operano con funzioni di collaborazione, sulla base di specifiche deleghe di poteri, rispetto al Ministro, si ritiene che «ad essi non sia imputabile una specifica responsabilità politica essendo questa riassunta in quella ministeriale»⁴¹⁴. Di conseguenza, eventuali mozioni di "censura" non determinerebbero alcun obbligo giuridico in capo al Governo di procedere alla revoca della carica⁴¹⁵. Viceversa, saranno i Ministri di riferimento, o piuttosto il Governo nella sua interezza, a rispondere politicamente per l'attività svolta dai sottosegretari⁴¹⁶. Ad ogni modo, la prassi dimostra come la permanenza in carica di un sottosegretario dipenda soprattutto dai *desiderata* del Ministro coadiuvato, ma, ancor più, dalle determinazioni del Consiglio dei Ministri⁴¹⁷. È ad essi, dunque, che il

⁴¹⁰ Così G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 364. Non ci si nasconde, però, che in questo caso «la dottrina della responsabilità politica appare [...] come un rimedio parziale». *Contra*, G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 66.

⁴¹¹ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 772.

⁴¹² Cfr. F. CUOCOLO, *Sottosegretari di Stato*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993, 6; problematicamente, F.S. SEVERI, *Sottosegretari di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, 1999, 389 s.

⁴¹³ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1357; R. BASILE, *Sulla c.d. "responsabilità politica" dei sottosegretari di Stato*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011, 864.

⁴¹⁴ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, cit., 4.

⁴¹⁵ Cfr. R. BASILE, *Sulla c.d. "responsabilità politica" dei sottosegretari di Stato*, cit., 866, anche per un'analisi della prassi recente.

⁴¹⁶ Così R. CASSANO, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei sottosegretari di Stato. Eclisse del potere, eclisse della responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 1-2/2010, 443 ss.

⁴¹⁷ Così F. GIRELLI, *Sulla responsabilità politica di Sottosegretari di Stato e Vice ministri*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, cit., 108 ss.

sottosegretario risulta legato da una sorta di “rapporto fiduciario”, e non alle Camere⁴¹⁸.

Sulla scorta di queste considerazioni complessive, volte a mettere in luce i possibili momenti di attrito derivanti, in generale, dall’inserimento dei Comitati interministeriali nel circuito di indirizzo politico e nelle dinamiche della forma di governo, è opportuno passare adesso all’analisi concreta dell’esperienza del Comitato interministeriale per la programmazione economica. Le problematiche che sono state ripercorse, infatti, dovranno essere valutate con riguardo al caso specifico del CIPE, cercando di comprendere se nella storia del Comitato si sia riusciti a trovare soluzioni capaci di contemperare le esigenze costituzionali cui si è fatto cenno, oppure se tale organo abbia concorso ad una loro accentuazione.

⁴¹⁸ L. CIAURRO, *Sottosegretario*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 173.

CAPITOLO III - Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e la sua evoluzione

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le principali esperienze di Comitati interministeriali prima dell'istituzione del CIPE. - 3. La prima fase: l'istituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica. - 4. La seconda fase: gli anni '70 ed il ritorno alle politiche settoriali. - 5. La terza fase: gli anni '80, verso una nuova riforma nel sistema dei Comitati. - 6. La quarta fase: il punto di arrivo delle riforme negli anni '90. - 7. L'attuale assetto dell'organizzazione interna del CIPE. - 8. L'attuale assetto del procedimento decisionale del CIPE.

1. Premessa

Per analizzare più compiutamente l'esperienza del Comitato interministeriale per la programmazione economica sarà necessario affrontare un percorso che si dipana lungo buona parte della storia repubblicana. Per questo motivo, sarà utile suddividere la storia del CIPE in diverse fasi, scandite dai grandi interventi normativi "di sistema" che hanno interessato i Comitati interministeriali. In rapporto a ciascuna fase, si cercherà di valutare come il CIPE debba essere collocato e quale posizione occupi in rapporto agli altri Comitati, agli altri organi del Governo e, più in generale, nelle dinamiche costituzionali.

Non ci nasconde che una ricostruzione sistematica della storia del CIPE vada incontro a numerose difficoltà.

Più in generale, è difficile rintracciare nella storia dei Comitati interministeriali un disegno coerente, se non a grandi linee. Questi organi, infatti, sono stati istituiti nel tempo per far fronte ad esigenze connesse ai settori più disparati e sotto l'incalzare di necessità di carattere contingente¹.

La duplice natura di organo politico ed organo appartenente all'amministrazione burocratica, inoltre, fa sì che il CIPE si muova secondo logiche non sempre conoscibili e solo parzialmente convergenti. Da una parte, vi sono gli equilibri tra le forze politiche contingenti, che assoggettano l'organo collegiale anche a dinamiche partitiche di non facile intellegibilità, che possono ripercuotersi sulla sua stessa composizione o sulla concreta attività svolta. Come si vedrà, in alcune fasi della sua storia il CIPE ha visto accrescere i propri poteri all'esplicito scopo di soddisfare le richieste di una determinata parte politica entro certe fasi istituzionali, mentre in altre ha visto svuotate le proprie prerogative per favorire altri centri di potere. Dall'altra, bisogna anche fare riferimento a quegli equilibri di potere operanti fra le burocrazie, specie ministeriali, che hanno fatto parlare nel corso della nostra storia di "autocefalia" di strutture burocratiche, della degenerazione di alcune "ammini-

¹ Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 131.

strazioni parallele”, o altre espressioni simili². Tutti questi fattori condizionano molto l’esperienza del CIPE, rendendo difficile comprendere e ricostruire concretamente l’esplicarsi di determinate competenze.

Infine, il CIPE, al pari degli altri organi del Governo e delle amministrazioni di vertice, opera in maniera discreta, senza che siano garantite le tipiche forme di pubblicità delle assemblee rappresentative. Anzi, bisogna ricordare che l’istituzione dei Comitati interministeriali in genere vada proprio incontro allo scopo, tra l’altro, di poter trattare in maniera più “defilata” determinate questioni rispetto a quanto accade in seno allo stesso Consiglio dei Ministri.

Tenendo conto di queste doverose premesse è possibile approcciarsi allo studio dell’evoluzione storica del CIPE e, più in generale, dei Comitati interministeriali.

2. Le principali esperienze di Comitati interministeriali prima dell’istituzione del CIPE

Prima di analizzare da vicino l’esperienza del CIPE, a partire dalla sua istituzione da parte della legge n. 48/1967, può risultare utile fare brevemente riferimento a quei Comitati interministeriali che hanno rappresentato i principali “precedenti” al CIPE e che si sono susseguiti dal periodo pre-costituzionale sino alla fase della programmazione economica e dei primi governi di centro-sinistra degli anni ‘60. Non essendo questo il luogo per ricostruire la storia di ciascun singolo Comitato, ai limitati fini del presente lavoro si privilegerà la prospettiva che mira ad evidenziare come alcune delle significative problematiche e tendenze che avrebbero successivamente interessato il CIPE fossero già emerse con riguardo alle vicende dei Comitati interministeriali che lo hanno preceduto.

Il primo Comitato di Ministri che abbia esercitato un certo peso all’interno del Governo è senza dubbio il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR), originariamente istituito dal r.d.l. 2 marzo 1936, n. 375, convertito dalla legge 7 marzo 1938, n. 141 (legge bancaria)³.

Introdotta durante il regime fascista, il Comitato era investito, da un lato, di una generale potestà di direzione politica del settore del credito e del risparmio, e, dall’altra, di una numerosa serie di specifiche competenze amministrative che, in larga parte, erano in passato attribuite a singoli Ministri⁴. Nell’esperienza del regime, si decise di affidare la gestione di un’intera politica di settore ad un ristretto numero di Ministri, guidati dal Primo Ministro. Se, da una parte, ciò risultava coerente con il tentativo di concentrazione del potere di indirizzo politico nelle mani del Primo Ministro, dall’altra, bisogna registrare come a questo tentativo «non cor-

² Il rinvio va ai numerosi contributi ed alle approfondite analisi raccolte in S. CASSESE (a cura di), *L’amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974.

³ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 135 ss.

⁴ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 260 ss.

rispose la capacità del suo effettivo esercizio»⁵. Di fronte alla mancata concentrazione dei poteri di indirizzo, soprattutto in determinati settori, si è cercato, quanto all'attività creditizia, di «introdurre un'unità nell'indirizzo e nel controllo [...] attraverso un'allocatione dell'indirizzo politico assai più articolata di quella propria, fino ad allora, del regime»⁶. Emerge così una prima significativa chiave di lettura sul fenomeno dei Comitati interministeriali che tornerà utile anche per il CIPE: come risulta fin dall'esperienza del CICR, questi organi possono rappresentare il tentativo di un recupero della collegialità dell'azione di governo che, per vari motivi, può essere andata atrofizzandosi, ancorché, come nel caso del CICR, possa trattarsi «di una collegialità parziale ed equivoca»⁷.

Dopo la sua soppressione, tale Comitato venne reintrodotta nel periodo repubblicano con d.lgs. C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691, destinato a rappresentare un punto di riferimento ed un «modello» al quale i Comitati interministeriali successivamente istituiti si ispireranno⁸. Per quanto qui di interesse, occorre osservare che la sua presidenza non venne affidata al Presidente del Consiglio, bensì al Ministro del Tesoro, esprimendo così il rafforzamento di questa figura ministeriale ai danni del Presidente del Consiglio stesso⁹. In epoca repubblicana, inoltre, il CICR ha rappresentato «l'espressione della separazione del sistema creditizio dal resto dell'amministrazione pubblica e ad un tempo della sua autocefalia contrapposta al centro di determinazione dell'indirizzo politico generale, il Consiglio dei Ministri». Inoltre, in base all'art. 1 del d.P.R. 30 marzo 1968, n. 626, recante «Riordinamento delle attribuzioni e della composizione dei Comitati di Ministri aventi competenza in materia economica e finanziaria», il CICR è stato sottoposto alle direttive del CIPE.

Ad un bilancio, il CICR ha finito per assumere un rilievo marginale, poiché nell'ordinamento bancario «i poteri reali si sono venuti assestando in un rapporto dialettico tra Banca d'Italia ed il Ministro del Tesoro»¹⁰. Profondamente modificato dal d.lgs. n. 385/1993, tale Comitato è attualmente operante, sebbene sia abbastanza diffusa l'opinione favorevole alla sua soppressione¹¹.

Un altro Comitato che, sebbene istituito prima dell'entrata in vigore della Costituzione, ha caratterizzato l'intervento pubblico nell'economia soprattutto del primo periodo repubblicano, è il Comitato interministeriale «per il coordinamento e la disciplina dei prezzi» (CIP), di cui al d.lgs. lgt. 19 ottobre 1944, n. 347.

Tale Comitato, caratterizzato da una composizione mista, nella quale accanto ai Ministri sedevano anche permanentemente tre esperti, ha concorso a definire un si-

⁵ Cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, La nuova Italia, Firenze, 1979, 92 s.

⁶ *Ivi*, 99.

⁷ *Ivi*, 103. Cfr. anche P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 140.

⁸ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 114; G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1978, 22.

⁹ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 147 ss.

¹⁰ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, cit., 165.

¹¹ D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 122 ss.

stema di determinazione autoritativa da parte dello Stato dei prezzi di merci e servizi ovvero dei limiti entro i quali essi debbono essere contenuti¹².

Rispetto al CIP, un interessante problema si era posto circa la natura giuridica degli atti da esso adottati, ovvero dei c.d. “provvedimenti-prezzi”. Opponendosi all’originario tentativo di inquadrarli in ipotesi di atti aventi forza di legge, Consiglio di Stato e dottrina maggioritaria hanno assunto indirizzi che favorivano la loro qualificazione come fonti normative o provvedimenti amministrativi generali, con una propensione maggiore a riconoscervi natura amministrativa¹³.

Altro profilo connesso, e forse di maggiore interesse, è quello relativo alla qualificazione dell’attività stessa del CIP come “politica” o “amministrativa”¹⁴. Generalmente, si ritiene che a tale organo debba riconoscersi natura amministrativa in ragione del carattere, sopra accennato, delle decisioni assunte. A ciò si aggiunga che anche il CIP è sottoposto alle direttive del CIPE ai sensi dell’art. 2 del citato d.P.R. n. 626/1968, e dunque vede ulteriormente compresso il proprio margine di autonomia. Tuttavia, per comprendere la rilevanza di un Comitato interministeriale nel sistema non è possibile basarsi solamente sulla concreta esperienza o sul suo effettivo funzionamento, che nel determinato contesto politico-istituzionale possono anche essere improntati all’autolimitazione, ma occorre anche valutare le potenzialità che esso potrebbe esplicare in virtù dei poteri conferiti. Se, infatti, fossero state esercitate le potenzialità connesse al sistema del controllo autoritativo dei prezzi ed all’ampiezza dei poteri attribuiti al Comitato, il giudizio sulla rilevanza politica del CIP sarebbe forse apparso differente¹⁵. Inoltre, non può essere trascurato neppure l’argomento della «ampia discrezionalità» di cui i Ministri godevano nell’esercizio della loro funzione¹⁶.

Di rilievo è anche l’esperienza del Comitato interministeriale per la ricostruzione (CIR), istituito dal d.lgs.lgt. 12 luglio 1945, n. 432, assieme alla figura del Ministero della ricostruzione, per far fronte all’urgenza di approntare strumenti di raccordo tra le diverse amministrazioni e per indirizzarne l’azione verso i comuni obiettivi imposti dalla ricostruzione postbellica¹⁷. Il CIR, in particolare, determinava «i criteri da seguire sia per il coordinamento dell’opera dei Ministeri competenti, sia per la trattazione con la Commissione Alleata dei problemi relativi alla ricostruzione»; coordinava «piani di ricostruzione predisposti dalle varie Amministrazioni

¹² V. SPAGNULO VIGORITA, R. MARAMMA, *Prezzi (Disciplina pubblica dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, UTET, Torino, 1968, 830 ss. cui si rinvia anche per l’organizzazione strutturale, articolata nel Comitato interministeriale e nei Comitati provinciali dei prezzi (CPP) e le funzioni attribuite.

¹³ Riferimenti in P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 163 ss.

¹⁴ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 272 ss.; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 165 ss.

¹⁵ «La rilevanza governativa dei provvedimenti-prezzi può essere minima o addirittura inesistente se la funzione del CIP è istituzionalmente quella di fissare il prezzo per generi di prima necessità o di consumo generalizzato sulla base di un accertamento tecnico dei costi di produzione e di commercializzazione; notevole se la funzione del CIP è di manovrare i prezzi per realizzare correzioni dell’andamento congiunturale»; così F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 167.

¹⁶ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 273 s., che però ritiene come l’azione del CIP non sia illimitata e debba essere più propriamente ricondotta all’attività discrezionale; lo stesso CIP andrebbe meglio definito come organo di “amministrazione attiva” (284).

¹⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 154 ss.

in base alle direttive concordate»; formulava «i piani generali relativi alla ricostruzione» (art. 3).

Una delle problematiche che più hanno interessato il CIR è stata quella della natura da riconoscergli¹⁸, ovvero se dovesse essere concepito come organo “interno” del Consiglio dei Ministri¹⁹, oppure come organo tributario di un autonomo potere di decisione politica in un settore cruciale, nel momento storico in cui fu istituito, come quello affidato alla sua competenza²⁰.

Per dare risposta a tale quesito, pare necessario distinguere all'interno delle funzioni esercitate dal Comitato. Quanto all'attività di coordinamento interministeriale, sembra più corretto riconoscere che esso abbia agito come articolazione interna del Consiglio dei Ministri; quanto alle “direttive” ed alla formulazione dei “piani generali”, pare corretto riconoscere all'organo un autonomo rilievo, che per certi versi ha consentito di intraprendere una complessa opera di programmazione che potrebbe essere accostata a quella successivamente attribuita in maniera espressa al CIPE.

Dopo un periodo in cui il CIR ha conosciuto un incremento nelle proprie competenze²¹, accompagnato dal tentativo della conservazione come centro di determinazione della politica economica governativa²², è stato infine soppresso dall'art. 18 della legge n. 48/1967.

Ancora, fra i Comitati che hanno rappresentato un riferimento per l'istituzione del CIPE vi è il Comitato di Ministri istituito dalla legge 10 agosto 1950, n. 646, recante “Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale”. Tale atto legislativo, adottato accogliendo la proposta dell'allora Presidente del Consiglio De Gasperi, costituì la base per avviare una politica organica di intervento col dichiarato scopo di riequilibrare le condizioni economiche del territorio nazionale e superare lo stato di arretratezza del Sud; a questo scopo vennero istituiti un Comitato di Ministri *ad hoc* e la c.d. Cassa per il Mezzogiorno²³.

Originariamente, la legge prevedeva la formulazione ed il finanziamento di un piano decennale straordinario per la realizzazione «di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale, coordinandolo con i programmi di opere predisposti dalle Amministrazioni pubbliche» (art. 1, c. 1). Alla Cassa, quale ente statale di gestione, veniva affidato il fine esclusivo e caratterizzante di realizzare il piano straordinario ed i suoi piani di attuazione.

Pur conservando una grande autonomia operativa, la Cassa non si poneva però come un soggetto avulso dal contesto istituzionale e politico. Essa operava in sintonia con il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, organo politico-governativo che consentiva alla Cassa di svolgere la sua attività in raccordo con gli altri rami dell'amministrazione pubblica e responsabile dell'elaborazione del suddetto piano²⁴.

¹⁸ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 156 ss.

¹⁹ Come ritiene V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 774.

²⁰ Come, viceversa, ritiene G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit. 207 ss.

²¹ Indicate da P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 155, nt. 87.

²² F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 163.

²³ Cfr. M. ANNESI, *Mezzogiorno (legislazione per il)*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 211 ss.

²⁴ Cfr. M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XVIII, Cedam, Padova, 1992, 14 ss.; P. CIRIELLO, *Ordi-*

La successiva legge 26 giugno 1965, n. 717, ha espressamente affidato, fra l'altro, la presidenza del Comitato ad un Ministro senza portafoglio, denominato Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (art. 3), definito poi il vero «*dominus politico*» del settore²⁵. Al di là della sovraesposizione di questo Ministro sul piano politico e giuridico, ulteriori problemi di costituzionalità sono sorti in ragione dell'art. 23 della legge n. 646/1950, il quale prevedeva che «il presidente del Comitato dei Ministri risponde, innanzi al Parlamento, dell'attività del Comitato stesso e della vigilanza sulla Cassa a lui deferita». Tale disposto, infatti, sembrava creare a livello legislativo un'ipotesi “anomala” di responsabilità politica, le cui interferenze con le prerogative del Presidente del Consiglio creavano più di un dubbio sul piano costituzionale²⁶.

Inoltre, affidare al Comitato di Ministri il compito di predisporre gli strumenti di programmazione degli interventi straordinari destinati al riequilibrio delle aree depresse del Meridione, primo fra tutti il “piano generale”²⁷, significava conferire a tale organo un sostanziale potere «di programmazione generale e di coordinamento della politica meridionalistica»²⁸. Anche questo profilo non poteva che destare perplessità sul piano costituzionale²⁹, non potendo dubitarsi che, soprattutto l'elaborazione del piano decennale, rientrasse a pieno titolo in quella che può essere definita come la “determinazione dell'indirizzo politico”, che la Costituzione sembrerebbe affidare esclusivamente al Consiglio dei Ministri³⁰.

Nel corso dell'evoluzione legislativa, inoltre, bisogna registrare un potenziamento dei margini di discrezionalità dell'azione della Cassa per il Mezzogiorno, divenuta struttura tipicamente “autocefala”³¹. Lo spostamento del baricentro decisionale verso la Cassa ed il Ministro per il Mezzogiorno ha sostanzialmente determinato l'emarginazione del Comitato dei Ministri, sino a provocare, in un primo tempo, il trasferimento delle sue funzioni in favore di un nuovo Comitato istituito in seno al CIR³², e successivamente il suo definitivo assorbimento all'interno del CIPE, per mezzo dell'art. 1 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

namento di Governo e Comitati interministeriali, cit., 171 ss.; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 212 ss.

²⁵ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 279.

²⁶ Sul punto, in generale, v. retro Cap. II, par. 2. Sui problemi sollevati dall'art. 23 della legge 646/1950, cfr. le considerazioni di F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 119 ss. che limita la responsabilità del presidente solamente «al funzionamento, non all'attività del collegio» (122).

²⁷ Per l'evoluzione degli strumenti programmatori delle politiche per il Mezzogiorno, cfr. M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, cit., 17 ss.

²⁸ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 221.

²⁹ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 114 ss. Più in generale, cfr. retro Cap. II, par. 3.2.

³⁰ Cfr. retro Cap. II, par. 3.1.

³¹ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 200.; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 178 ss.

³² Ex art. 1, commi 3 e 9, della legge 26 giugno 1965, n. 717.

Da ultimo, merita accennare ad alcuni profili legati alla legge 22 dicembre 1956, n. 1589, che istituisce il Ministero delle partecipazioni statali ed il «Comitato permanente» per le partecipazioni statali³³.

L'intento del legislatore era quello di sganciare le diverse imprese dalla dipendenza dei Ministeri di volta in volta competenti per materia, collegandole ad un unico centro governativo cui affidare la responsabilità della gestione della politica delle partecipazioni statali³⁴.

Analogamente al settore del credito e del risparmio ed all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, anche qui viene riproposto il modello Comitato interministeriale-Ministero competente-ente pubblico, pur con significative novità. In questo caso, infatti, non è previsto un solo ente esecutivo degli indirizzi adottati dagli organi politici del Governo, ma vi sono una pluralità di enti entro cui inquadrare l'insieme delle quote di partecipazione azionaria appartenenti allo Stato³⁵.

Un profilo cui merita accennare e che rappresenta una costante nei Comitati interministeriali, ma che diviene particolarmente rilevante nel caso delle partecipazioni statali, riguarda la previsione del potere di direttiva. L'art. 4 della legge n. 1589/1956, infatti, istituisce il Comitato «allo scopo di coordinare l'azione del Ministero delle partecipazioni statali con quella degli altri Ministeri interessati, per quanto attiene alla determinazione delle direttive generali inerenti ai diversi settori controllati dal Ministero». Il disposto, tuttavia, lasciava irrisolto il problema della spettanza del potere e del contenuto delle direttive medesime³⁶. In un'ottica sistematica, pareva preferibile ricondurre tale potere non al Ministro delle partecipazioni statali, bensì al Comitato stesso, rendendo così quest'ultimo organo di direzione e di indirizzo nel settore, con una possibile lesione dell'autonomia dei Ministri destinatari delle pronunce³⁷. La prassi, tuttavia, ha reso palese come si sia trattato di una questione scarsamente incidente sulla realtà istituzionale. Innanzitutto, sono stati registrati ben pochi casi di autentiche direttive d'indirizzo³⁸. Inoltre, il Comitato veniva affidato quasi sempre alla presidenza del Ministro per le partecipazioni statali, che finiva per rappresentare il vero promotore delle decisioni. Al Comitato veniva sostanzialmente affidata la ratifica di decisioni già assunte in altre sedi, senza che l'organo collegiale potesse esprimere propriamente alcun indirizzo programmatico³⁹. Il vuoto decisionale prodottosi nel settore, inoltre, veniva colmato dagli enti di gestione stessi, ai quali veniva rimessa la sostanziale formulazione delle direttive da impartire, facendo di loro i veri titolari del governo del settore⁴⁰.

³³ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 22 ss.; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 200 ss.

³⁴ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 190.

³⁵ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 204 ss.

³⁶ Cfr. P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 191 ss. per l'inquadramento specifico di tali problematiche.

³⁷ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 237 ss.; *contra* V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 777 e F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 126 ss.

³⁸ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 195.

³⁹ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 168; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 206 ss.

⁴⁰ Cfr. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 272 ss., che parla di «codeterminazione» delle direttive.

Come si vedrà, il Comitato per le partecipazioni statali verrà soppresso, dopo l'istituzione del CIPE, ad opera del d.P.R. 14 giugno 1967, n. 554.

3. La prima fase: l'istituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica

All'istituzione del CIPE si giunge con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, recante "Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica". L'introduzione del CIPE rappresenta la «tappa più significativa fra quelle caratterizzanti l'intera vicenda dei Comitati interministeriali»⁴¹, in quanto sostanzia il tentativo di porre ordine nel settore dei Comitati con competenze di carattere economico-finanziario, in concomitanza con il primo esperimento di programmazione globale intrapreso nel nostro Paese.

L'istituzione del CIPE «segna una vera e propria svolta nella tematica dei Comitati interministeriali»⁴², poiché si contrappone a quella proliferazione dei Comitati cui si era giunti all'inizio degli anni '60, della quale si è citato solamente qualche esempio tra i più significativi⁴³. Si era venuta progressivamente creando, in sostanza, una vera e propria «pluralità di centri di imputazione dell'indirizzo politico economico governativo»⁴⁴, che era stata identificata come una delle cause delle disfunzioni prodottesi nell'apparato di governo⁴⁵. Allo stato, i Comitati non rappresentavano affatto centri di determinazione dell'indirizzo politico governativo, ma soltanto «la legittimazione formale di amministrazioni separate nell'ambito delle quali la distribuzione del potere decisionale reale era ed è diversamente organizzata»⁴⁶.

Se, dunque, con la creazione del CIPE si cerca di dare avvio ad una fase di concentrazione e razionalizzazione del sistema dei Comitati, ciò non determina una netta cesura rispetto al passato, poiché si conserva pur sempre la consapevolezza che i Comitati interministeriali rappresentano l'«organizzazione alternativa e coesistente con quella costituita dal Consiglio dei Ministri»⁴⁷. Complessivamente, il significato di questo riordino va ricercato nella necessità che il CIPE sia messo al centro degli indirizzi generali di politica economica⁴⁸. Da una parte, infatti, bisogna constatare che alcuni dei Comitati soppressi erano stati dotati di funzioni originariamente collegate alle ragioni contingenti del contesto storico in cui erano sorti,

⁴¹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 205.

⁴² F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, cit., 56.

⁴³ Per altre indicazioni su ulteriori Comitati interministeriali, fra cui quello istituito dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, e preposto alla direzione politica dell'Ente Nazionale dell'Energia Elettrica, cfr. G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 243 ss.; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 776 ss.

⁴⁴ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 164.

⁴⁵ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 205.

⁴⁶ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 165.

⁴⁷ F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, cit., 56.

⁴⁸ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 14.

ma, ben presto, erano venuti assumendo funzioni di politica economica. Dall'altra, l'accorpamento di funzioni di certi Comitati soppressi è accompagnato da un riordinamento del settore relativo, così che l'insieme delle operazioni risulta finalizzato a sostenere nuove forme di programmazione economica.

Come anticipato, dunque, l'istituzione del CIPE va di pari passo con il tentativo di dare efficacia operativa a quella nuova forma di "cultura" nell'intervento pubblico nell'economica rappresentata dalla programmazione economica globale⁴⁹. Benché in Italia fossero state già avviate in passato esperienze di programmazione "settoriali"⁵⁰, solamente negli anni '60 maturano le condizioni, soprattutto a livello politico, per intraprendere politiche di programmazione che abbraccino unitariamente l'intero quadro delle variabili economiche⁵¹. Da una parte, prende campo l'interesse della sinistra democristiana per il problema della programmazione economica, con il progressivo convergere verso questo tema di tutto il partito, anche nella sua rappresentanza governativa e parlamentare⁵². Dall'altra, la componente socialista si era riservata fin dall'inizio «il ruolo di protagonista nella politica di programmazione», chiedendo (ed ottenendo) per sé, fin dagli inizi della nuova esperienza di coalizione, il Ministero del bilancio nella sua nuova configurazione, nel tentativo di erodere il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del

⁴⁹ Di «cultura della programmazione e del pluralismo attorno ad un nuovo equilibrio fra piano-accordo e mercato» parla M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1987, 1128, cui si rinvia anche a proposito delle influenze esercitate dall'esperienza collettivistica e di pianificazione avviata dall'Unione Sovietica e dalla discussione teorica che si pone al centro dell'attenzione culturale e politica negli anni Trenta, (1115 ss.). Sulla "cultura" della programmazione del primo centro-sinistra, cfr. una narrazione d'insieme in G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Roma-Bari, 1973; M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, 1954-1974, Laterza, Roma-Bari, 1977.

In termini generali, per il soggetto pubblico «la pianificazione ha da sempre costituito una delle tecniche fondamentali di azione» e risulta difficile dare una definizione giuridica ed economica di "pianificazione" o "programmazione", potendo fare riferimento solamente ad una «nozionizzazione logica»; così M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, 630, secondo cui, esistendo un'attività di durata proiettata nel futuro, è pianificazione la determinazione: a) dell'ordinata temporale o di quella spaziale o di ambedue; b) dell'oggetto; c) dell'obiettivo. La pianificazione quindi richiede sempre che si elabori un progetto, che lo si verifichi quanto alla realizzabilità, indi che si stabiliscano risorse, tempi, spazi, eventuali modi, per la realizzazione». Cfr., inoltre, M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1114, secondo cui, in prospettiva "sequenziale", "programma" o "piano" «è caratterizzato, nel linguaggio delle scienze sociali, da un contenuto schematico riconducibile alla sequenza: determinazione di uno o più obiettivi (fra loro compatibili); indicazione dei mezzi, delle procedure, dei tempi necessari per il raggiungimento degli obiettivi; controllo dei risultati conseguiti. Questa struttura (obiettivi; modi e mezzi; controlli) indica sia la formulazione prescrittiva del piano (come «dover essere») sia il processo di decisioni, la sequenza di azioni, i risultati effettivi oggetto del piano».

⁵⁰ Riferimenti in P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 206.

⁵¹ Comunemente, il primo Governo di centro-sinistra viene identificato con il Governo Fanfani IV (febbraio 1962-giugno 1963). Tuttavia, cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 177 s., che identifica nell'estate del '60 la cesura rispetto alle formule di neo-centrismo, con la caduta del Governo Tambroni e la nascita del Governo Fanfani III, delle c.d. "convergenze parallele"

⁵² S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 219 ss.

Consiglio e conquistare progressivamente lo Stato nella logica della programmazione economica⁵³.

La sensibilità verso questo nuovo modello comincia ad emergere ufficialmente grazie all'elaborazione di due documenti, quali lo "Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964" (c.d. Schema Vannoni) e la "Nota aggiuntiva" alla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961", redatta dal Ministro del Bilancio La Malfa⁵⁴. Questi documenti segnano l'inserimento organico del tema della pianificazione nella politica economica italiana; pianificazione che, d'allora in avanti, «avrebbe costituito il nodo centrale dei programmi assunti a base delle diverse coalizioni governative via via susseguitesì»⁵⁵. Tratto comune di entrambi, tuttavia, è il relativo disinteresse nei confronti delle modifiche istituzionali e nell'approntamento delle strutture che si renderebbero necessarie per condurre politiche di pianificazione così minuziose⁵⁶. Quantomeno in un primo periodo, dunque, la politica di programmazione veniva considerata ancora come un mero «atto di volontà politica» nella semplice disponibilità dei partiti, quando invece lo Stato e la sua organizzazione «avrebbe dovuto costituire il primo, ed il più importante, fra gli obiettivi di riforma della programmazione economica»⁵⁷.

Nonostante ciò, seppur a livello sotterraneo, accanto all'idea della programmazione globale cominciava a diffondersi la consapevolezza circa l'opportunità dell'istituzione di un Comitato interministeriale, ulteriore rispetto al CIR. Tale organo avrebbe dovuto costituire il centro unitario di riferimento per la politica di programmazione o, comunque, per la politica economica governativa, ed avrebbe riunito le competenze precedentemente frazionate tra una pluralità di organi collegiali di governo, sia ereditando le funzioni dei Comitati che sarebbero stati soppressi, sia dettando le direttive d'azione per quelli che, invece, venivano mantenuti in vita⁵⁸.

Al momento di intraprendere la collaborazione organica di centro-sinistra, dunque, si è così realizzato, a livello politico, una sorta di compromesso sul modello di distribuzione del potere fondato su tre soggetti fondamentali: il Ministro del Bilancio, il Comitato dei Ministri, il Ministro del Tesoro, anche in quanto presidente del CICR⁵⁹. Quanto al Ministro del bilancio, si realizzava l'aspirazione socialista all'individuazione di un soggetto in grado di operare, più che la gestione della nuova politica economica, la sua catalizzazione attraverso il principio della program-

⁵³ Ivi, 242 ss.; E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 96.

⁵⁴ Sulle quali, analiticamente, S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 217 ss.; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 460 ss.; M. STIPO, *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. giur.*, XXIV, 1991, 5 ss.

⁵⁵ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 207 s.

⁵⁶ Ivi, 209; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 230 ss. e 247 ss.

⁵⁷ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 247.

⁵⁸ Ivi, 221 ss. Cfr. anche P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 210 ss., a proposito, fra l'altro, dello "schema Tambroni" e del "progetto Pella", circa la riforma ed il potenziamento del Ministero del Bilancio e l'istituzione di un Comitato di ministri responsabile dell'indirizzo politico collegiale della nuova programmazione economica.

⁵⁹ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 241.

mazione; quanto al nuovo Comitato di Ministri della programmazione economica, si consentiva alla DC un'adeguata rappresentanza di consolidati centri di influenza; gli ambienti ministeriali del Tesoro e della Banca d'Italia, da parte loro, avrebbero garantito che la politica monetaria avrebbe prevalso sugli indirizzi della programmazione. Questo compromesso, tuttavia, conteneva già in sé alcuni elementi che ne avrebbero determinato il fallimento, quali l'eccessiva frammentazione di competenze e di centri di potere, dal quale rimaneva fuori il Presidente del Consiglio, che aveva gradualmente perduto i suoi poteri di indirizzo e coordinamento in settori decisivi della politica economica⁶⁰.

Tracce significative sul modo di intendere il CIPE, quanto a funzioni e rapporto con gli altri Comitati preesistenti, si ritrovano proprio nei due documenti politici più importanti elaborati nella fase immediatamente precedente alla legge n. 48/1967, ovvero nelle bozze del programma economico nazionale predisposte prima dal Ministro Giolitti e poi dal Ministro Pieraccini⁶¹.

Quanto al "Piano Giolitti", veniva riservata una sezione alle future riforme istituzionali, dedicando una parte al "Comitato interministeriale per la programmazione economica" che, sostituendosi agli altri Comitati interministeriali economici, avrebbe dovuto assumere funzioni di approvazione e di controllo sui programmi di investimento della grande impresa, pubblica e privata⁶². La complessa "strategia della programmazione" ivi contenuta ha successivamente preso forma nella presentazione di tre distinti disegni di legge: il primo, presentato il 16 giugno 1965, relativo al programma economico 1966-1970; il secondo, del 23 settembre 1965, riguardante gli organi della programmazione economica; il terzo, presentato solamente il 23 febbraio 1967, sulle "procedure" della programmazione economica. Si è deciso, così, di capovolgere l'ordine logico che avrebbe voluto prima l'approvazione delle strutture della programmazione e poi l'elaborazione del programma, sulla base delle prime⁶³. È necessario osservare, inoltre, che il rinvio della definizione dell'assetto di governo - in cui il CIPE doveva inserirsi e che la sua stessa creazione doveva modificare - ad un momento successivo alla legge, ha rappresentato pure un «risultato obiettivamente favorevole a quanti, nell'ambito delle forze politiche governative, erano interessati a che l'equilibrio complessivo della distribuzione dei poteri non subisse alterazioni di rilievo»⁶⁴.

Il "Piano Pieraccini", ovvero il "Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970"⁶⁵, è stato infine approvato in allegato alla legge 27 luglio 1967, n. 685, in formale rispetto della riserva di legge di cui all'art. 41, c. 3, Cost, che vuole sia la legge a determinare «i programmi e i controlli opportuni perché

⁶⁰ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 242.

⁶¹ Riferimenti in E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 94 ss.

⁶² S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 250 ss.

⁶³ Cfr. *ivi*, 252 ss. anche per una spiegazione delle motivazioni politiche alla base di questa decisione. Il medesimo ordine logico, per cui «la predisposizione dev'essere normativamente posta come legge di organizzazione della pianificazione prima della elaborazione del piano», dovrebbe essere rispettato anche per A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 427.

⁶⁴ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 97.

⁶⁵ Su cui, più approfonditamente, cfr. A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, *Il programma economico 1966-70*, Giuffrè, Milano, 1967.

l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»⁶⁶. L'approvazione nella forma dell'allegato, differentemente dall'approvazione delle leggi ordinarie tipiche, da condurre articolo per articolo e con votazione finale, ha consentito di utilizzare un *iter* parlamentare più spedito, trattandosi di un programma che in gran parte non era traducibile in «norme giuridiche concrete»⁶⁷. Nonostante ciò, i giudizi complessivi sull'operazione non sono stati affatto positivi, arrivando a sostenere che «l'impressione complessiva è quella di un pasticcio senza precedenti nell'intera storia costituzionale italiana»⁶⁸.

Se, però, la legge n. 685/1967, frutto del primo dei citati d.d.l., «non risolveva in alcun modo il problema giuridico della “forza” del piano, né quello politico del rapporto Governo-Parlamento nella programmazione», la citata legge n. 48/1967, sviluppo del secondo d.d.l., «dava risposte assolutamente insoddisfacenti sul versante della struttura del governo»⁶⁹.

Fra gli organi ivi previsti, quello su cui bisogna ovviamente concentrare l'attenzione è il «Comitato interministeriale per la programmazione economica». Tale organo, che prima della sua formale istituzione con legge operava già in seno al CIR, in forza della delibera del Consiglio dei Ministri del 4 agosto del 1965⁷⁰, assume la fisionomia delineata dagli articoli 16 e 18 della legge n. 48/1967.

⁶⁶ La riserva di legge che l'art. 41, c. 3, della Costituzione impone in tema di pianificazione non avrebbe solo il fine di determinare la forma e l'efficacia dell'atto di pianificazione, ma varrebbe ad introdurre una ripartizione di competenze in tema di determinazione dell'indirizzo politico-economico; essa condizionerebbe la ripartizione di competenze di indirizzo fra gli organi costituzionali, introducendo, per l'indirizzo pianificatorio, un regime diverso da quello della determinazione dell'indirizzo politico governativo generale; così A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 294 ss. Sul dibattito circa la necessità di utilizzare o meno la fonte legislativa per approvare gli strumenti di programmazione, cfr. M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1137 ss.

⁶⁷ Cfr. P. BARILE, *Aspetti giuridici del «Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69»*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, 587. Di legge di piano come «legge di indirizzo politico» parla A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968, 52 ss., il quale, peraltro, riconosce ad essa la capacità di vincolare anche la legislazione successiva (56 ss.).

⁶⁸ Così L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 205 s., il quale, per sottolineare i limiti dell'operazione, rileva come l'esordio del Piano sia già indicativo «di enormi ambizioni e di colossali ingenuità», figurando «l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazione e servizi di primario interesse sociale», quali la scuola, l'abitazione, la sanità, la sicurezza sociale, la formazione professionale, i trasporti, l'assetto urbanistico, la difesa del suolo». Il seguito del discorso, poi, «è costellato dall'uso del verbo dovere, coniugato al futuro; dai passi meramente esortativi, sul tipo dell'appello rivolto «a tutto il Paese, a tutti i cittadini, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità e delle proprie possibilità»; dal bassissimo grado di precettività dei paragrafi (e non degli articoli) nei quali il programma è suddiviso; dall'uso atecnico delle parole e dei concetti, non corrispondente ai criteri di redazione d'una legge (o di un allegato legislativo); dalle previsioni macroeconomiche, intese come «schema logico di riferimento»; dalle note a piè di pagina e dalle tabelle; dal preannuncio di riforme delle quali non vengono indicati né i contenuti né le linee direttrici, a cominciare dall'indispensabile riordino della pubblica amministrazione; dalle incongrue digressioni, quanto mai palesi nelle parti riguardanti i problemi della giustizia e la revisione dei Codici; dai veri e propri vertici d'inconcludenza, un ottimo esempio dei quali è il paragrafo in cui si proclama - senza ulteriori specificazioni che «il programma intende porre in atto mezzi e strumenti capaci di realizzare una politica della gioventù»; dai circoli viziosi impliciti nei molti passaggi che impegnano il Governo a presentare determinati disegni di legge».

⁶⁹ Cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 257.

⁷⁰ Su cui, più ampiamente, G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, Giuffrè, Milano, 1970, 6 ss.

Quanto alla sua composizione, si prevede originariamente che «Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è costituito in via permanente dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, che ne è Vice-presidente, e dai Ministri per gli affari esteri, per il tesoro, per le finanze, per l'industria e commercio, per l'agricoltura e foreste, per il commercio con l'estero, per le partecipazioni statali, per i lavori pubblici, per il lavoro e la previdenza sociale, per i trasporti e l'aviazione civile, per la marina mercantile e per il turismo e lo spettacolo nonché dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord» (art. 16, comma 2).

Il CIPE presenta una composizione elastica, poiché «sono chiamati a partecipare alle riunioni del Comitato altri Ministri, quando vengano trattate questioni riguardanti i settori di rispettiva competenza», nonché «i Presidenti delle Giunte regionali, i Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano, quando vengano trattati problemi che interessino i rispettivi Enti» (art. 16, comma 5)⁷¹.

In qualità di esperti, «alle sedute del Comitato interministeriale per la programmazione economica possono essere invitati ad intervenire il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente dell'Istituto centrale di statistica, il segretario della programmazione» (comma 7).

Alle riunioni del Comitato partecipa, con le funzioni di segretario, il Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica (comma 6), mentre i servizi di segreteria sono affidati alla Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica (comma 9).

Se si volesse spendere qualche preliminare considerazione sulla composizione del CIPE, potrebbe subito notarsi come, in linea astratta, un Comitato che coinvolga un numero così ampio di Ministri potrebbe dare adito a qualche perplessità, perché tale composizione, da una parte, rischia di compromettere la funzionalità dell'organo, e, dall'altra, rischia inutilmente di duplicare il Consiglio dei Ministri stesso⁷². Di per sé, la formazione di un Comitato interministeriale presuppone che solo alcuni Ministri vantino interessi istituzionali connessi alla materia, ma «per ciò che concerne la programmazione questo presupposto manca, poiché in realtà non vi è Ministro che possa considerarsi estraneo ai suoi problemi»⁷³. Nel contesto politico-istituzionale in cui venne adottata la legge, inoltre, simile composizione indeboliva la stessa posizione del Ministro del Bilancio, in contrapposizione alle mire originarie della componente socialista di governo⁷⁴.

Sempre in ordine alla composizione, occorre notare anche che, sin dai primi anni di attività del CIPE, sia invalsa la prassi dei Ministri membri del Comitato di far-

⁷¹ Quando il CIPE si trovi ad esercitare le funzioni del soppresso CIR, ovvero nell'accertamento delle condizioni e delle esigenze della ricerca scientifica, la fissazione delle direttive generali per il suo potenziamento, la promozione della formulazione e del coordinamento di programmi di ricerca, la sua composizione è integrata dal Ministro incaricato del coordinamento della ricerca scientifica e dai Ministri per la pubblica istruzione e per la difesa; alle sedute partecipa il Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche (art. 18, comma 2).

⁷² Così criticamente A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 497.

⁷³ G. GUARINO, *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970, 286.

⁷⁴ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 98.

si sostituire da sottosegretari muniti di delega, senza che ciò venisse censurato da parte della stessa giurisprudenza amministrativa, che, anzi, ha qualificato l'organo come "collegio virtuale" o "imperfetto"⁷⁵. Una soluzione simile pare già un'importante concessione, perché, a detta di alcuni, «la soluzione più corretta è che il Ministro non possa essere sostituito dal Sotto Segretario nemmeno per delega»⁷⁶.

Quanto alle competenze del CIPE, l'aspirazione dell'art. 16 era evidentemente quella di fare del Comitato un organo dotato di funzioni di indirizzo politico generale in tre settori di grande rilievo: la politica economica generale e congiunturale; la programmazione economica e di bilancio; la politica economica comunitaria⁷⁷.

In base all'art. 16, comma 3, della legge n. 48/1967, il CIPE, «ferme restando le competenze del Consiglio dei Ministri e subordinatamente ad esse», esercita una pluralità di competenze, quali: predispone gli indirizzi della politica economica nazionale; indica, su relazione del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale; indica, su relazione del Ministro per il tesoro, le linee generali per la impostazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato; indica le direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica Amministrazione e degli enti pubblici; esamina la situazione economica generale ai fini della adozione di provvedimenti congiunturali; promuove l'azione necessaria per l'armonizzazione della politica economica nazionale con le politiche economiche degli altri Paesi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica; approva il programma annuale di attività dell'Istituto centrale di statistica per quanto concerne le rilevazioni interessanti la programmazione economica (art. 17, comma 1)⁷⁸.

Già prima dell'adozione della legge istitutiva e nel corso dell'iter legislativo erano emerse preoccupazioni circa l'eventualità che le competenze del CIPE potesse invadere le competenze riservate al Consiglio dei Ministri o restringere l'autonomia decisionale di alcuni Ministri⁷⁹. Si sosteneva, infatti, che «le decisioni fondamentali relative al piano devono essere adottate dall'intero Consiglio dei Ministri» e che «l'organismo tecnico del piano va posto alle dirette dipendenza del

⁷⁵ Così, chiaramente, il Consiglio di Stato, Sezione VI, nella sentenza del 11 aprile 1975, n. 120, che ha ammesso alle riunioni del CIPE la partecipazione dei Sottosegretari in luogo dei rispettivi Ministri, in base al rapporto di delegazione interorganica sussistente tra Ministro e sottosegretario. Cfr., sul punto, le considerazioni di E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.), con particolare riferimento all'attività*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1976, 288 ss. circa la natura del CIPE quale collegio «virtuale» e «imperfetto», contrapposta a quella di collegio «reale» o «perfetto», per la quale si debba cioè rispettare l'elencazione tassativa dei componenti che devono necessariamente partecipare alle sedute.

⁷⁶ Così G. GUARINO, *Aspetti problematici della programmazione economica sotto il profilo giuridico*, in *L'impresa pubblica*, 9, 1969, ora in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970, 363.

⁷⁷ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 262.

⁷⁸ Per un'analisi dettagliata di ciascuna di queste competenze a pochi anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva, cfr. G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, cit., 42 ss.

⁷⁹ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 491 ss.

Presidente del Consiglio»⁸⁰. Sulla base di queste preoccupazioni, l'Assemblea adottò alcune modifiche terminologiche all'articolato originario presentato dal Governo⁸¹, le quali, tuttavia, al di là di come si sarebbero concretamente sviluppate le politiche di programmazione, non sembrerebbero valse a scongiurare gli eventuali dubbi di legittimità costituzionale nell'attribuzione delle funzioni al CIPE⁸².

Nonostante tutto, il CIPE, pur non essendo titolare esclusivo della potestà di indirizzo politico economico, sembrerebbe divenire l'organo «preferito» in tale settore, così che quando il Consiglio dei Ministri non intenda trattare un determinato affare, questo «potrà definirsi di competenza del CIPE in via definitiva oltre che prioritaria»⁸³. A ben guardare, tuttavia, la legge investe in via esclusiva il CIPE solamente di due compiti, ovvero la definizione delle linee generali per la impostazione del progetto di bilancio e delle direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale. Per tutte le altre attribuzioni la legge adotta una linea «attendista»⁸⁴, poiché, rinviando ad una successiva definizione del loro contenuto, risulta incerta sia nell'*an* che nel *quando*.

Al di là di ciò, è evidente «che sarebbe puro formalismo considerare un organo della complessità del CIPE come una sorta di organo tecnico interno del consiglio dei ministri, dotato di attribuzioni semplicemente istruttorie, destinate a fare da supporto conoscitivo rispetto alle successive deliberazioni del consiglio»⁸⁵. Sulla base di questi presupposti, si comprende perché la dottrina dell'epoca si sia divisa nell'attribuire al CIPE natura politica ovvero amministrativa⁸⁶, contrapponendo una visione del CIPE quale organo costituzionale e di governo, titolare del potere di determinazione dell'indirizzo politico-economico⁸⁷, ad una visione del CIPE quale

⁸⁰ G. GUARINO, *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici*, cit., 287.

⁸¹ Ove si stabiliva che il CIPE «formula gli indirizzi di politica nazionale», si decise di sostituire l'espressione «formula» con «predispone gli indirizzi»; oppure, ove si stabiliva che il CIPE «dà le direttive al Ministro per il bilancio e la programmazione economica per la elaborazione del programma economico nazionale», si decise di sostituire «indica, su relazione del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale».

⁸² S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 252 S.; G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, cit., 82 ss.

⁸³ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 99.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 264.

⁸⁶ Sui termini generali della questione, cfr. *retro* Cap. II, par. 3.1.

⁸⁷ Per limitarsi solamente ad alcune considerazioni formulate a breve distanza dall'adozione della legge n. 48/1967, cfr. soprattutto G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, cit., spec. 85 ss., ma anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 528 s., che sembra considerare la natura politica del CIPE, «cui compete predisporre gli indirizzi della politica economica nazionale e che, perciò stesso, viene ad assumere una preminenza sullo stesso Consiglio dei Ministri». Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1973, 227 ss., che considera come la funzione tipica dei Comitati interministeriali si espliciti prevalentemente nella sfera dell'alta amministrazione. Però, per quanto riguarda espressamente il CIPE, si scinde le competenze di indirizzo politico-economico e di programmazione (640 s.) dalle altre competenze amministrative esterne.

struttura meramente amministrativa, titolare di funzioni prevalentemente preparatorie del Consiglio dei Ministri⁸⁸.

La collocazione del CIPE all'interno degli organi di governo si comprende meglio se si tiene a mente anche le innovazioni cui è incorsa la figura del Ministro del Bilancio, divenuto "Ministro del Bilancio e della Programmazione economica"⁸⁹. Nonostante la valenza politica che tale carica assunse per la componente socialista di governo, *a posteriori* si è valutato come il Ministro del Bilancio e della Programmazione economica sia uscito dalla legge n. 48/1967 con debolissime attribuzioni⁹⁰.

Innanzitutto, la legge n. 48/1967 si è limitata sostanzialmente «a registrare punti di arrivo già consolidati da un trentennio, riguardo alle attribuzioni del ministro sul bilancio dello Stato e sulla legislazione finanziaria»⁹¹. Quanto alle competenze nuove in materia di programmazione⁹², esse possono essere suddivise in attribuzioni relative alla formazione del programma⁹³, alla tutela della sua coerenza e della sua permanente "forza" come atto di indirizzo politico⁹⁴, ed in attribuzioni per la sua attuazione⁹⁵. Alla prova dei fatti, tuttavia, tali prerogative si sono rivelate deboli, in ragione soprattutto alla incapacità di dotare il programma economico di qualsiasi "forza" giuridica⁹⁶.

Si pensi, inoltre, al fatto che la Ragioneria generale dello Stato, avente il compito di elaborare il bilancio, fosse ancora incardinata alle dipendenze del Ministero del Tesoro e non di quello del Bilancio⁹⁷. Ne derivava una posizione privilegiata del Ministero del Tesoro, cui corrispondeva una determinata opzione di metodo, consistente nella guida dell'amministrazione in base al «controllo di spesa, che si contrappone [al metodo] della determinazione delle finalità»⁹⁸. Così, «da un lato, si ha [...] la presenza costante della Ragioneria in numerosi apparati amministrativi;

⁸⁸ Cfr., su tutti, F.S. SEVERI, *Strutture amministrative per la programmazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 800 ss.

⁸⁹ Cfr. D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 54 ss.

⁹⁰ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 257.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ivi*, 258 ss., anche a proposito dei rapporti tra detto Ministro e Presidente del Consiglio.

⁹³ Sulla base delle prerogative *ex art.* 3 della legge n. 48/1967, sono riconducibili a questa competenza quelle in base alle quali «provvede, con i criteri e le modalità stabiliti dalla legge sulle procedure della programmazione economica, alla elaborazione dello schema di programma economico nazionale da sottoporre alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del C.N.E.L. (lett. a); partecipa con il Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati, alla presentazione al Parlamento del disegno di legge di approvazione del programma economico nazionale (lett. b),

⁹⁴ Detto Ministro «dà preventivo parere ai disegni di legge e agli atti aventi forza di legge rilevanti ai fini del programma economico nazionale nonché alle variazioni di bilancio» (lett. c).

⁹⁵ Il Ministro informandone il Presidente del Consiglio dei Ministri agli effetti del coordinamento, promuove le iniziative necessarie per l'attuazione del programma stesso e verifica la rispondenza dei piani esecutivi dei vari Ministeri alle direttive del programma (lett. c); riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al CIPE (lett. d).

⁹⁶ *Ivi*, 260.

⁹⁷ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 472.

⁹⁸ S. CASSESE, *Introduzione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1976, 34.

dall'altro, il processo decisionale si atteggia in modo tale che la scelta delle politiche (cioè la scelta degli obiettivi) si fa regolarmente dopo la scelta della spesa necessaria per perseguire quelle politiche»⁹⁹. Ne derivava, quindi, l'impossibilità di programmare le attività in relazione ai fini, quando, viceversa, un corretto metodo programmatico presupporrebbe che le spese siano orientate in funzione degli obiettivi previamente configurati. Tale inversione di metodo, che verosimilmente avrebbe favorito il successo della programmazione economica, non avrebbe potuto conseguirsi dalla semplice assunzione delle decisioni di pianificazione, o da altri elementi quali l'ampiezza assunta dallo stesso piano o la veste giuridica assegnata a quest'ultimo, ma, più concretamente, sarebbe conseguita solamente da una riforma complessiva della pubblica amministrazione, di cui il trasferimento della Ragioneria rappresentava solamente un esempio e di cui nella legge n. 48/1967, invece, non vi è traccia¹⁰⁰.

Assieme agli altri fattori, dunque, la mancata realizzazione di un raccordo fra politica di bilancio e programmazione, che valorizzi la strumentalità dell'impostazione del bilancio rispetto all'attuazione del piano, mina alle radici la possibilità di realizzare effettivamente un disegno programmatico, scindendo irrimediabilmente la politica economica di lungo periodo da quella di breve periodo¹⁰¹.

Come anticipato, la legge n. 48/1967, oltre ad istituire il CIPE, avvia un processo di razionalizzazione dello stesso sistema dei Comitati. Lo strumento prescelto è quello della delega legislativa, tramite previsioni chiaramente formulate in termini molto ampi¹⁰².

Così, l'art. 18, commi 3 e 4, delega il Governo alla soppressione del Comitato permanente per le partecipazioni statali e del Comitato interministeriale per l'E.N.E.L., distinguendo, in relazione alle esigenze di coordinamento con la programmazione, tra le attribuzioni da trasferire alla competenza del Ministero delle partecipazioni statali ed al Ministero dell'industria e commercio, oppure, rispettivamente, al CIPE o ad apposito Sottocomitato costituito in seno ad esso.

Il successivo comma 5 dello stesso articolo 18, invece, delega il Governo al riordinamento delle attribuzioni e della composizione dei Comitati di Ministri aventi competenza in materia economica e finanziaria, stabilendo, quali criteri direttivi, la «revisione delle attribuzioni dei singoli Comitati al fine di eliminare duplicazioni o interferenze e di coordinare l'azione di detti organismi con quella del Comitato interministeriale per la programmazione economica», e la «soppressione di Comitati di Ministri, le cui attribuzioni possono essere trasferite, per identità di compiti o per un più efficace svolgimento degli stessi, al Comitato interministeriale per la programmazione economica o ad appositi Sottocomitati da costituirsi in seno al Comitato stesso».

In attuazione di suddette deleghe è stato inizialmente adottato il d.P.R. 14 giugno 1967, n. 554, recante «Soppressione del Comitato permanente per le partici-

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 220.

¹⁰¹ *Ivi*, 218.

¹⁰² «Segno di rinuncia del parlamento ad una significativa regolamentazione legislativa del "sistema dei comitati"»; così S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 264. s

zioni statali e del Comitato interministeriale per l'E.N.E.L.". Nella sua formulazione, il Governo ha seguito un criterio ispiratore che consiste nella suddivisione del potere di indirizzo in due livelli distinti: al CIPE, è stato attribuito il potere di «emanazione delle direttive generali» necessarie al coordinamento dell'azione dei due settori con gli obiettivi della programmazione, destinato, tuttavia, a cadere in disuso; al Ministro dell'Industria e del Commercio ed al Ministro delle partecipazioni statali, invece, è stata affidata la gestione ed il controllo diretto del settore, con un conseguente loro rafforzamento¹⁰³. In definitiva¹⁰⁴, quando non sono state modificate le disposizioni anteriori, ovvero quando non siano stati attribuiti nuovi poteri in capo agli organi ministeriali, la distribuzione di quelli preesistenti è andata a vantaggio dell'organo politico monocratico¹⁰⁵. Nell'opposta ipotesi, quando cioè al CIPE sono state destinate nuove attribuzioni, la distribuzione dei poteri è stata bilanciata soprattutto dall'introduzione, a vantaggio del Ministro competente per materia, di un generale "potere di proposta" verso il Comitato¹⁰⁶.

Successivamente, in attuazione della seconda delega, è stato adottato il d.P.R. 30 marzo 1968, n. 626, recante "Riordinamento delle attribuzioni e della composizione dei Comitati di Ministri aventi competenza in materia economica e finanziaria".

Quanto al CICR, è stato stabilito che esso si attenga alle direttive generali del CIPE «per la ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni, in conformità alle linee di sviluppo fissate dal programma economico nazionale», e,

¹⁰³ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 227; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 265.

¹⁰⁴ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 102.

¹⁰⁵ Ad esempio, l'art. 4 del d.P.R. n. 664/1967, attribuisce al Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato una serie di attribuzioni già affidate al Comitato dei Ministri per l'E.N.E.L., da esercitare «sulla base delle direttive generali fissate dal C.I.P.E., ai fini del coordinamento con gli obiettivi della programmazione»: il Ministro «autorizza la costruzione di nuovi impianti di produzione e di ogni nuova linea di trasporto delle imprese autoproduttrici»; autorizza «la costruzione delle centrali a recupero»; autorizza l'E.N.E.L. alla costituzione di società estere o ad assumervi partecipazione, quando le stesse abbiano come esclusivo oggetto l'attività di esportazione e di importazione dell'energia elettrica»; autorizza l'E.N.E.L. a partecipare ad aumenti del capitale azionario delle società di cui all'art. 1 del d.P.R. 22 maggio 1963, n. 728, nonché a dare alle stesse contributi»; il potere di approvare la nomina del direttore generale dell'E.N.E.L.

¹⁰⁶ L'articolo 2 del d.P.R. 14 giugno 1967 n. 554 dispone che «per l'efficace esercizio del potere di coordinamento di cui all'art. 4 della legge 22 dicembre 1956 n. 1589, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE): su proposta del Ministro per le partecipazioni statali: a) verifica, in tempo utile per la realizzazione, la conformità al programma economico nazionale dei programmi annuali e pluriennali dell'IRI, dell'ENI e degli altri enti pubblici controllati dal Ministero delle partecipazioni statali, ne esamina le modifiche e, periodicamente, lo stato di attuazione; b) formula anche ai fini dell'ordine di priorità delle diverse iniziative le direttive generali di particolare rilievo per l'attuazione dei programmi stessi. I programmi contengono: l'indicazione degli investimenti, la loro ripartizione tra i vari settori e le loro localizzazioni nelle principali aree geografiche; l'indicazione dei modi di finanziamento degli investimenti previsti; l'indicazione dei criteri concernenti gli approvvigionamenti di materie prime e di fonti di energia; l'indicazione degli indirizzi attinenti all'occupazione e al lavoro; l'indicazione degli indirizzi nel settore commerciale e dei prezzi; l'indicazione dell'assetto organizzativo delle partecipazioni azionarie dirette e indirette; approva la relazione programmatica, di cui all'art. 10 della legge 22 dicembre 1956 n. 1589; esprime parere sulle proposte che riguardano aumenti dei fondi di dotazione, apporti al patrimonio o, comunque, contribuzioni dello Stato, a vantaggio dell'IRI, dell'ENI o degli altri Enti pubblici controllati dal Ministero delle partecipazioni statali».

in particolare, che tali direttive siano enunciate dal CIPE «insieme con le linee generali per l'impostazione del progetto del bilancio di previsione dello Stato» (art. 1).

Quanto al CIP, esso deve attenersi alle direttive del CIPE «per quanto riguarda la determinazione dei settori economici e delle categorie di beni o servizi relativamente ai quali lo stesso C.I.P. esercita le attribuzioni di sua competenza a norma delle disposizioni vigenti» (art. 2)¹⁰⁷.

La spiegazione del mantenimento in vita dei due Comitati sembra debba essere ricercata nella natura dei due organi o in ciò che essi rappresentano¹⁰⁸. Quanto al CIP, vale il rilievo che la sua attività ordinaria sia un'attività amministrativa per la quale risultano necessarie decisioni a livello governativo. Il rilievo dell'indirizzo politico economico nella determinazione autoritativa dei prezzi troverebbe poi riscontro nel potere di direttiva del CIPE. Quanto al CICR, il suo mantenimento attesta come il governo della moneta, del credito e del risparmio sia determinato dialetticamente dalla Banca d'Italia e dal Ministro del Tesoro, rimanendo estraneo alla programmazione.

Inoltre, motivazioni di natura politica inducono a ritenere che Parlamento e Governo siano stati mossi dalla preoccupazione che si potessero costituire in seno al CIPE sottocomitati permanenti, analoghi a quello già operante per il Mezzogiorno, che «avrebbero finito per compromettere irrimediabilmente la struttura unitaria voluta dai «programmatori» per il CIPE stesso»¹⁰⁹.

Il quadro normativo citato ha indotto taluni a riconoscere al CIPE una posizione di «supremazia» rispetto agli altri Comitati e a qualificarlo come «centro di direzione e di razionalizzazione delle attività in materia economica e finanziaria»¹¹⁰. A questo proposito, sarebbe lecito nutrire dei dubbi sulla funzionalità e sulla costituzionalità di un sistema di Comitati nel quale uno di essi, ovvero il CIPE, sia posto in rapporto di sovraordinazione rispetto agli altri, creando problemi, ad esempio, con riguardo alla responsabilità politica del Ministro membro del Comitato «indirizzato»¹¹¹.

Tuttavia, anche sotto questo profilo, la prassi ha dimostrato come i problemi teorici che potrebbero sorgere nei rapporti tra Comitati, in realtà, non debbano destare preoccupazioni in termini funzionali. Occorre osservare, infatti, come al momento dell'adozione del citato decreto delegato, sia il CICR che il CIP «non esercitavano più sostanzialmente funzioni politiche» e «non è affatto certo se ne avessero mai esercitate»¹¹². Dal momento che «alla nuova investitura non si accompagnavano disposizioni tali da rimuovere i reali impedimenti all'esercizio dei poteri di direzione politica (a livello di Ministri), è giocoforza ritenere che la normativa in que-

¹⁰⁷ Il Comitato di Ministri che, ai sensi dell'art. 3 della legge 11 agosto 1960, n. 933, esercita una serie di competenze nei confronti del Comitato nazionale per l'energia nucleare (CNEN), viene invece soppresso, e le relative funzioni vengono attribuite al CIPE o a singoli Ministri (art. 3).

¹⁰⁸ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 169.

¹⁰⁹ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 103.

¹¹⁰ F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, cit., p. 57.

¹¹¹ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 105; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 270.

¹¹² E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 105.

stione non può sortire alcun risultato da questo punto di vista»¹¹³. Dunque, è possibile ritenere che nei due sistemi interessati dalle riforme «rimane ben salda l'intelaiatura decisionale preesistente e viene integralmente salvaguardato l'equilibrio degli interessi in gioco»¹¹⁴. La sovraordinazione del CIPE rispetto agli altri Comitati si è rivelata meramente formale e, d'altronde, bisogna anche attestare uno scarso uso dei poteri di direttiva accordati dai citati interventi normativi di riordino¹¹⁵.

Secondo un giudizio sufficientemente unanime, già a breve distanza di tempo dalla sua istituzione, è emerso come il CIPE abbia fallito la "missione" che il legislatore gli avrebbe originariamente affidato. Di conseguenza, il Comitato sarebbe andato incontro ad un progressivo mutamento della propria fisionomia, in mancanza, peraltro, di un disegno apertamente consapevole da parte dello stesso legislatore, segnando uno sviluppo che è apparso non coerente con le premesse originarie.

Questo fallimento è imputabile soprattutto a fattori di politica economica e sociale, che, inevitabilmente, si sono ripercossi, a livello giuridico, sulle dinamiche di attuazione dello stesso dato normativo. Innanzitutto, questo giudizio non si può spiegare se non in rapporto all'insuccesso di una certa concezione della programmazione¹¹⁶, che, fra l'altro, avrebbe dovuto realizzarsi mediante moduli rigidi ed imperativi, come, ad esempio, l'approvazione del programma economico nazionale con legge, oppure attraverso la definizione sempre normativa delle procedure della programmazione stessa¹¹⁷. All'inizio degli anni '70, dunque, si assiste alla presa d'atto dell'inattuazione del primo programma quinquennale 1966-70 e, successivamente, al fallimento del progetto di programma 1971-75¹¹⁸.

Secondo alcune opinioni, il disegno programmatico predisposto in questa fase politico-istituzionale del nostro Paese avrebbe potuto realizzarsi secondo diversi moduli di coordinamento a livello ministeriale¹¹⁹. Si sarebbe potuto ricorrere ad una forma di «coordinamento per preponderanza unipersonale», incentrata nel Ministro (o superministro) del bilancio e del coordinamento economico, oppure ad una forma di «coordinamento per negoziazione collegiale», nella quale la rappresentanza di diversi interessi di cui le amministrazioni sono titolari e si fanno portatrici avrebbe trovato sbocco nel Comitato interministeriale, nel quale la collegialità avrebbe funzione di composizione preventiva di contrasti potenziali e attuali tra uffici titolari di interessi diversi. Con un giudizio esprimibile *a posteriori*¹²⁰, non può

¹¹³ *Ivi*, 106.

¹¹⁴ *Ivi*, 107.

¹¹⁵ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 269 ss.

¹¹⁶ Cfr. le considerazioni ricostruttive di L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 208 ss.

¹¹⁷ E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all'attività*, cit., 296.

¹¹⁸ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 276 ss. che imputa l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi del primo programma all'errata impostazione del piano, alla carente volontà politica dei ministri della programmazione della fine degli anni '60 ed alla loro assoluta carenza di poteri in quanto organi di indirizzo e di coordinamento delle azioni pubbliche nel settore economico-sociale. Successivamente, di conseguenza, si è assistito al fallimento del "Progetto '80" e del "Progetto di programma 1971-75".

¹¹⁹ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 469 ss.

¹²⁰ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 260.

dirsi realizzata la prima forma di coordinamento, poiché il Ministro del bilancio e della programmazione non ha instaurato quello speciale rapporto con il Presidente del Consiglio che avrebbe consentito la riunificazione delle responsabilità politiche in materia economica, conducendo così, in definitiva, ad un indebolimento sia dell'uno che dell'altro ed alla conseguente frantumazione dei poteri governativi. Né può dirsi realizzata, in seno al CIPE, quella forma di «coordinamento per negoziazione collegiale» alternativamente prospettata. Affinché ciò si verificasse, sarebbe stato necessario istituire un'unica sede di concertazione, adottare rigidi procedimenti attraverso cui garantire la prevalenza degli indirizzi espressi in tale sede, disporre la compartecipazione di pochi soggetti all'interno del collegio, con una titolarità di poteri effettivi, nonché rompere la vecchia distinzione tra "politica generale", ad appannaggio del collegio, e puntuali indirizzi amministrativi, in mano ai singoli Ministri.

Quanto alle competenze del CIPE che ruotano attorno al procedimento di adozione del Programma nazionale, la prassi attesta come il Comitato sia stato «schiacciato»¹²¹, da una parte, tra gli organismi tecnici di elaborazione, facenti capo al Ministero del Bilancio, e, dall'altra, tra quelli preposti all'approvazione formale, ovvero Consiglio dei Ministri e Parlamento.

Se, dunque, l'intento del legislatore era quello di riordinare le strutture del governo dell'economia facendo del CIPE «l'asse portante del sistema», non può non sottolinearsi «come tale disegno sia largamente fallito»¹²².

Tra i meriti da riconoscere in questo periodo al CIPE, vi è quello di avere assunto, in virtù dell'ampio raggio delle attribuzioni conferitegli, il ruolo di «collettore» nel quale «trovano un punto di confluenza intenti e programmi che prima si ignoravano»¹²³. Una funzione di coordinamento, dunque, ben diversa dalle funzioni di indirizzo che avrebbero dovuto spettargli. Se, poi, con l'istituzione del CIPE, gli interessi ricollegabili alla programmazione vengono direttamente inseriti a livello politico, ciò avviene all'interno di un «circuito decisionale che risulta immodificato»; il che rende tali interessi quasi del tutto privi di incidenza¹²⁴. Il Comitato non diviene una presenza «dominante» della programmazione, ma una sede politica collegiale che fornisce un collegamento con gli altri operatori pubblici che avrebbe dovuto programmare, ma il cui peso specifico «dovrà essere volta a volta misurato»¹²⁵. L'attività del CIPE, dunque, si manifesta «come fatto istituzionale che non unifica né riduce sostanzialmente gli spazi decisionali propri degli altri soggetti pubblici»¹²⁶.

Il fallimento dell'esperienza programmatoria, inoltre, ha gradualmente portato ad una sostanziale amministrativizzazione del CIPE. Nel corso degli anni, infatti, le competenze del CIPE sono andate estremamente dilatandosi, per effetto dell'accavallarsi di una serie di provvedimenti che hanno conferito al Comitato molteplici funzioni, non solo espressive di indirizzo politico-amministrativo e di

¹²¹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 221 ss.

¹²² *Ivi*, 231.

¹²³ G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1972, 73.

¹²⁴ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 110.

¹²⁵ *Ivi*, 110.

¹²⁶ *Ivi*, 111.

programmazione, ma anche di amministrazione attiva, ricomprese tra il potere di approvare atti puntuali e di partecipare al relativo procedimento di adozione¹²⁷. Tra i motivi che potrebbero ricercarsi per spiegare questo fenomeno, un'influenza determinante può essere attribuita alla diffusa consapevolezza delle interrelazioni esistenti, e perciò della pluralità degli interessi da comporre, in un sistema economico evoluto ed in espansione. Attribuire una funzione decisionale, o inserire nel procedimento decisionale un organo collegiale avente una composizione sufficientemente rappresentativa degli interessi politici presenti nella coalizione di governo, costituisce «un indubbio elemento di opportunità per una valutazione ponderata di quegli stessi interessi e, al tempo stesso, una garanzia per dirimere eventuali contrasti in seno alla coalizione governativa»¹²⁸. A livello politico, il progressivo incremento delle competenze del CIPE ad opera del legislatore non ha incontrato ostacoli di sorta da parte di alcuna forza, sia essa di maggioranza o di opposizione, le quali hanno trovato nel CIPE la struttura di governo cui ricorrere per incardinarvi nuovi poteri o funzioni¹²⁹. Per i partiti di Governo, in particolare, il CIPE ha rappresentato l'occasione per «allargare il circuito decisionale» a Ministri appartenenti alla coalizione governativa ma aventi limitata rappresentanza in Consiglio dei Ministri¹³⁰. A livello di burocrazie amministrative, inoltre, l'ampliamento delle attribuzioni del CIPE può essere spiegato anche in ragione della rigida settorializzazione con cui erano modellati i singoli dicasteri, tale da rendere difficile poter collocare presso di essi prerogative che fossero capaci di fronteggiare la complessità di rapporti economici e sociali presenti nell'economia contemporanea¹³¹. Il susseguirsi di questi interventi legislativi, tuttavia, mentre non agevolavano di certo il compito primario del Comitato, ovvero quello «di direzione politica del complesso delle attività rilevanti ai fini dell'attuazione del programma», non sembrano «neppure trovare, da un punto di vista funzionale, la loro sede più idonea in un collegio dalla composizione così vasta»¹³²; in molti casi, all'opposto, essi raggiungono un livello di «degenerazione patologica»¹³³ nell'assegnare funzioni di amministrazione prettamente attiva.

Secondo alcune opinioni, l'incremento dei poteri sostanzialmente amministrativi del CIPE sarebbe, inoltre, andato di pari passo anche con un altro fenomeno, ovvero la trasformazione del Comitato in «organo di registrazione rituale di atti aventi rilievo economico o che comunque comportino una spesa per lo stato»¹³⁴. Il CIPE, infatti, si sarebbe ridotto ad organo di mera registrazione di decisioni amministrative prese al di fuori del Comitato stesso, la cui spettanza sarebbe sostanzialmente

¹²⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 214. Per una prima elencazione delle attribuzioni del CIPE fino al 1972, v. DESIDERI, *Le competenze del C.I.P.E.*, in *Programmazione*, notiziario del Ministero del bilancio, 2, 1972, 118 ss.

¹²⁸ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, Il Mulino, Bologna, 1991, 24.

¹²⁹ *Ivi*, 25.

¹³⁰ *Ivi*, 26.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 214.

¹³³ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 24.

¹³⁴ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 170.

riconducibile solamente al Ministero proponente¹³⁵. In queste ipotesi, l'attribuzione di competenze ulteriori al CIPE avrebbe avuto un senso se fosse esistito un programma economico rispetto al quale il Comitato fosse stato chiamato a valutare la congruità. Tuttavia, fallita l'esperienza della programmazione globale, il conferimento di ulteriori competenze al CIPE avrebbe assunto lo scopo prevalente di soddisfare un'esigenza "simbolica", come se l'avallo del Comitato ad una decisione amministrativa valesse a certificare la coerenza di qualsiasi provvedimento con un disegno programmatico che in realtà non esiste più¹³⁶. Le pubbliche amministrazioni hanno continuato a rivolgersi al CIPE perché il «bisogno» di programmazione potesse trovare «un soddisfacimento indolore ed innocuo», senza dover pagare alcuna contropartita, al prezzo cioè di alcuna influenza sostanziale, riducendo l'opera del CIPE «a non più di una presa d'atto delle decisioni formatesi presso le amministrazioni interessate»¹³⁷.

Nonostante ciò, a fronte di questa innegabile amministrativizzazione "di rimando" del CIPE, per poter trovare risposta all'interrogativo, sorto fin da subito, circa la natura amministrativa o politica assunta dall'organo, occorre impegnarsi in una verifica più attenta, che vada al di là delle impressioni che potrebbero sorgere dal constatare il "tradimento" dell'originario disegno riformatore e della mancata assunzione della forte valenza politica che avrebbe dovuto rivestire il Comitato. Un'analisi più attenta, disposta cioè a scendere nel concreto della specifica legislazione che ha incrementato le competenze del CIPE già a pochi anni dalla sua istituzione, rivela come, in realtà, non sia possibile trovare soluzione in termini generici all'interrogativo circa la natura politica o amministrativa del Comitato. Simile operazione constatata, infatti, come il Comitato «partecipa sia alla funzione di governo sia a quella (o a quelle) amministrativa»¹³⁸. È pur vero che, in una prospettiva globale, si denota un «progressivo spostamento dell'attività del Comitato dalla sfera dell'attività di governo a quella di indirizzo amministrativo, di alta amministrazione ed alla stessa attività amministrativa in senso stretto»¹³⁹. Tuttavia, al di là dell'effettivo esercizio di alcune funzioni, quali quelle di direttiva - amministrativa, più che politica - e di coordinamento fra interessi confliggenti, rimangono tutte le potenzialità e l'esigenza che il CIPE sviluppi una propria funzione di indirizzo, non solo settoriale ma anche globale dell'attività economica pubblica e privata¹⁴⁰. In definitiva, il CIPE "sopravvive" ad una stagione, di breve durata, nella quale la programmazione veniva intesa secondo una determinata concezione, trovandosi successivamente a svolgere il ruolo di organo che, in ragione della sua composizione politicamente rappresentativa, era pur sempre incaricato «di esprimere il pun-

¹³⁵ *Ivi*, 172.

¹³⁶ *Ivi*, 172 s.

¹³⁷ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 111.

¹³⁸ E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all'attività*, cit., 287 ss.

¹³⁹ Cfr. le considerazioni emergenti da un'indagine attenta alla prassi come quella di E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all'attività*, cit., 297 ss.

¹⁴⁰ Cfr. le considerazioni emergenti da un'indagine attenta alla prassi come quella di E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all'attività*, cit., 328 ss.

to di vista politico-amministrativo sulle scelte delle amministrazioni e del sistema pubblico nel suo complesso»¹⁴¹.

4. La seconda fase: gli anni '70 ed il ritorno alle politiche settoriali

L'avvento degli anni '70 segna l'avvio di una nuova fase nell'evoluzione del sistema dei Comitati, con particolare riguardo per il CIPE. All'abbandono del progetto di pianificazione globale dell'economia e del conseguente proposito di fare del CIPE il centro motore dell'intera attività programmatoria, cui si è fatto cenno, ha fatto seguito un ritorno a politiche economiche di tipo settoriale, strutturate per grandi comparti¹⁴². Di riflesso, si assiste anche ad una radicale inversione di tendenza rispetto al tentativo di ricomposizione e di «razionalizzazione» del sistema dei Comitati operato negli anni 1967-68¹⁴³.

Per quanto qui di più prossimo interesse, è sufficiente segnalare come dall'idea di una «legge di programma» si sia passati alla differente logica della «legge sulla programmazione»¹⁴⁴. In questo senso, vi è stato il superamento di una concezione intesa a definire a livello legislativo gli obiettivi programmatici, per lasciare maggiormente la determinazione delle finalità e dei contenuti agli organi di governo, con una conseguente disciplina minuziosa dei singoli adempimenti cui sono tenuti i soggetti istituzionali interessati¹⁴⁵.

Inoltre, il passaggio da una programmazione globale ad un'esperienza di programmazione settoriale si traduce sul piano istituzionale «nella polarizzazione dei centri decisionali di governo secondo formule collegiali dotate di maggiore elasticità operativa e ispirate ad un criterio di essenzialità strutturale»¹⁴⁶. Era diffusa in quel periodo la convinzione che si dovesse disporre di organi decisionali più efficaci, con un numero di membri ridotto, nella consapevolezza che l'operatività di un Comitato non potesse dipendere dall'esercizio di funzioni demandate da altro collegio¹⁴⁷.

In definitiva, per diversi settori - ed in particolare in quelli della politica industriale, agro-alimentare e per il settore dei rapporti economici con l'estero - si assi-

¹⁴¹ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 25.

¹⁴² P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 232.

¹⁴³ F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, cit., 58; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 232.

¹⁴⁴ Riprendendo gli punti offerti da E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 29.

¹⁴⁵ G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, in F. VASSALLI, G. VISENTINI (a cura di), *Legislazione economica (Settembre 1977-Agosto 1978)*, Giuffrè, Milano, 1979, 387.

¹⁴⁶ G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, cit., 387.

¹⁴⁷ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 27.

ste all'istituzione di nuove figure di Comitati, quale riflesso sul piano organizzativo di questo processo di settorializzazione¹⁴⁸.

Criticamente si è constatato come, a livello organizzativo, non appena sia emersa la necessità di istituire un nuovo livello di governo con riferimento ad un determinato settore di intervento politico-economico, si sia manifestata una tendenza centrifuga che ha riproposto quel fenomeno di fuga dal governo centrale¹⁴⁹. È come se, non appena ve ne sia stata l'occasione, il rigetto del metodo della programmazione abbia permesso all'amministrazione separata di ottenere una sorta di rivincita e di ottenere un nuovo riconoscimento formale¹⁵⁰. Non da ultimo, la moltiplicazione dei Comitati interministeriali trova spiegazione anche in fattori di natura politica, quale la non infrequente richiesta, da parte dei Ministri che si occupano dei settori tipici di intervento pubblico nell'economia, di istituire un "proprio" Comitato di riferimento, nella non velata speranza di poterne essere posto alla presidenza e rafforzare così la propria posizione nelle politiche di governo¹⁵¹.

Tuttavia, non è possibile sostenere categoricamente che si sia assistito alla negazione delle esigenze di "generalità", apparendo forse più corretto riconoscere anche come si sia deciso di imboccare la strada di «pervenire per gradi»¹⁵² all'obiettivo della programmazione complessiva, pur con tutti i limiti del tentativo esperito. Espressione di questa esigenza può essere considerato - come si vedrà - proprio il richiamo che viene operato alle competenze del CIPE ogni volta che si istituisce un nuovo Comitato.

Quanto ai Comitati che nascono in questo periodo, non si registrano significativi elementi di novità rispetto ai modelli adottati per i Comitati precedenti¹⁵³. Inoltre, si attesta quella tendenza da parte del legislatore, divenuta oramai quasi «ritualistica»¹⁵⁴, a ricondurre i vari Comitati in seno al CIPE e a sottoporli alle direttive di questo. Un ulteriore fenomeno che si consolida è quello di accentuare modelli di collegialità "a più livelli", nel quale il Consiglio dei Ministri può impartire direttive al CIPE, che a sua volta può impartire direttive ad altri Comitati, che a loro volta si rivolgono ai Ministri di settore come ad altri soggetti pubblici o privati¹⁵⁵. Simile costruzione, come si vedrà, ha delle ripercussioni sia in termini di funzionalità che di legittimità.

Il primo dei Comitati cui bisogna far menzione è il Comitato di Ministri per il coordinamento della politica industriale (CIPI), istituito dalla legge 12 agosto 1977, n. 675, contenente "Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore", in esito ad un diffici-

¹⁴⁸ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 232.

¹⁴⁹ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 173 s..

¹⁵⁰ *Ivi*, 173.

¹⁵¹ D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 116 ss.

¹⁵² E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 29.

¹⁵³ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 232.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ In questo senso G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, cit., 389.

le iter legislativo¹⁵⁶. Benché l'articolo 1, comma 1, della legge istituisca formalmente il CIPI «in seno al CIPE», potrebbe trovare qui espressione un «orientamento volto a svalutare il ruolo monocentrico del CIPE»¹⁵⁷.

Il Comitato «è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, che ne è vicepresidente», e ne fanno parte «il Ministro per il bilancio e la programmazione economica, il Ministro per il tesoro, il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, il Ministro per le partecipazioni statali, il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale e il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno» (comma 2). Il richiamo ai commi 5, 6 e 9, dell'art. 16 della legge n. 48/1967, vale, tra l'altro, a rendere la sua composizione elastica al pari del CIPE¹⁵⁸.

Alle riunioni del CIPI assiste il segretario generale della programmazione e possono esservi invitati il governatore della Banca d'Italia e il presidente dell'Istituto centrale di statistica (comma 6). Il CIPE ed il CIPI, inoltre, hanno anche «un rapporto di consultazione, al fine di garantirne la partecipazione alle scelte ad essi demandate»: con le Regioni, attraverso la commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281; con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori presenti in seno al CNEL; con le organizzazioni imprenditoriali delle aziende a prevalente partecipazione statale (comma 7)¹⁵⁹.

Quanto alle competenze, il CIPI «determina gli indirizzi di politica industriale» (art. 2, c. 1)¹⁶⁰. A questo proposito, «salve le competenze del Consiglio dei Ministri

¹⁵⁶ Come sottolineato da E. D'ANIELLO, *Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazioni finanziarie nella legge n. 675 del 1977*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 940 s., il quale, a proposito dei lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge, vi sia stati chi avrebbe preferito realizzare un coordinamento degli interventi statali nel campo della politica industriale attraverso la unificazione in un unico ministero, di tutte le competenze statali in materia economica e che perciò ha tenuto a sottolineare ripetutamente il carattere transitorio del CIPE; vi sia stato chi non ha considerato il CIPI una sede adeguata alle esigenze di un organico sistema di programmazione e chi ha parlato esplicitamente di svuotamento della legge sulla programmazione.

¹⁵⁷ Con la conseguente individuazione di «una pluralità di centri decisionali articolati su un taglio più orizzontale delle competenze, più tecnicizzati e dotati di ampia capacità di autonoma iniziativa»; così G. NEGRO, *Art. 1. Commento alla legge n. 675 del 1977*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1978, 614.

¹⁵⁸ *Ivi*, 615.

¹⁵⁹ Queste ultime forme di partecipazione non sono affatto novità e la legge esprime così un indirizzo «corrente» nelle procedure che disciplinano la formazione delle volontà degli organi collegiali di governo; cfr. D'ANIELLO, *Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazioni finanziarie nella legge n. 675 del 1977*, cit., 947.

¹⁶⁰ «Concetto, questo, difficilmente circoscrivibile e che le disposizioni normative non concorrono a chiarire; così G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CI-PAA*, cit., 388. Tali indirizzi «devono essere diretti: a favorire la riduzione delle importazioni nette, mediante lo sviluppo delle esportazioni o la sostituzione delle importazioni con produzione nazionale, in particolare nel settore agricolo-alimentare e nei settori legati all'agricoltura sia per la fornitura dei mezzi tecnici sia per la trasformazione dei prodotti agricoli; a stimolare la trasformazione, l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema industriale italiano, sia per elevarne il livello tecnologico, sia per adeguare la struttura dell'offerta alle esigenze poste da una migliore collocazione nei mercati internazionali e dallo sviluppo, all'interno, dei consumi collettivi e sociali, sia per favorire il risanamento ecologico degli impianti e dei processi produttivi; ad attuare una politica organica di approvvigionamento e di razionale utilizzazione di materie prime minerarie ed energetiche; ad indirizzare le scelte degli imprenditori verso sistemi e settori produttivi a basso tasso di consumo energetico»;

e subordinatamente ad esse», il CIPI esercita, in materia di politica industriale, «le funzioni attribuite dalla legge al CIPE, nell'ambito delle direttive che quest'ultimo intenda adottare nell'esercizio delle funzioni e dei poteri ad esso demandati» (art. 1, c. 5). Spicca il carattere eventuale delle direttive che il CIPE può adottare nei confronti del Comitato neoistituito¹⁶¹, oltre al fatto che si viene ad instaurare una «contitolarità dei poteri di direttiva» dei due organi in materia di politica industriale, «pur temprata da una posizione sovraordinata del primo comitato rispetto al secondo»¹⁶².

Il CIPI, inoltre, accerta periodicamente le condizioni dell'industria e dell'occupazione industriale, anche sotto l'aspetto territoriale, nonché lo stato di attuazione e le disponibilità finanziarie delle leggi di incentivazione industriale (art. 2, c. 2, lett. a); contestualmente, provvede a fissare le direttive per la riorganizzazione e lo sviluppo del sistema industriale nel suo complesso, per la crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno e per la difesa dei livelli di occupazione (art. 2, c. 2, lett. b); approva un programma annuale di ripartizione del «Fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale», istituito dall'art. 3 presso il Ministero dell'Industria e commercio con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio per la durata di quattro anni (art. 2, c. 3); approva i programmi finalizzati per ciascuno dei settori economici che assumano interesse nell'area di applicazione della legge n. 675/1977 (art. 2, c. 4)¹⁶³; approva, su proposta del Ministro per le Partecipazioni statali, i programmi pluriennali di intervento per le imprese a partecipazione statale, da valere quale parametro per la fissazione della misura dei conferimenti da assegnare poi con legge ai singoli enti di gestione (art. 12); determina le direttive per l'attività della G.E.P.I. s.p.a., sia per quanto concerne la gestione delle partecipazioni già acquisite, sia per quanto si riferisce all'assunzione di nuovi interventi (art. 2, c. 7)¹⁶⁴.

In definitiva, rispetto a quanto avveniva in passato con il CIPE, si assiste ad una concentrazione nel CIPI delle decisioni su tutti gli investimenti di maggiore entità ovunque localizzati e, per gli investimenti minori promossi da piccole e medie imprese, delle decisioni sulle agevolazioni creditizie finalizzate alla ristrutturazione e riconversione¹⁶⁵.

gli indirizzi di politica industriale «dovranno essere subordinati al vincolo di concentrare nel Mezzogiorno la creazione di occupazione aggiuntiva» (art. 2, c. 1).

¹⁶¹ *Ivi*, 389.

¹⁶² G. NEGRO, *Art. 1*, cit., 617.

¹⁶³ Cfr. D'ANIELLO, *Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazioni finanziarie nella legge n. 675 del 1977*, cit., 944, secondo cui tali programmi «costituiscono uno degli elementi più nei meccanismi di agevolazione pubblica, essendo, a norma del secondo e dell'undicesimo comma dell'art. 3, il presupposto per la concessione delle agevolazioni finanziarie ai progetti di ristrutturazione e di riconversione presentati dalle imprese ed ai programmi complessivi delle proprie attività presentati dalle imprese con capitale sociale pari o superiore a trenta miliardi». Nonostante ciò, «non si può affermare che la normativa che li riguarda offra molte indicazioni intorno alla loro natura, i loro contenuti ed i modi di formazione»,

¹⁶⁴ Cfr., più ampiamente, *ivi*, 942 ss., che sottolinea come il CIPE sia titolare di una gamma di funzioni che vanno dall'indirizzo politico, all'indirizzo politico-amministrativo, sino a funzioni di alta amministrazione e amministrazione diretta; v. anche G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, cit., 390 ss.

¹⁶⁵ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 28.

Sul piano dei risultati concreti conseguiti dalla legge, la valutazione «non può che essere negativa»¹⁶⁶, soprattutto in ragione dei ritardi accumulati nel dare attuazione alla legge, considerato che essa ha cominciato ad operare dopo circa due anni e mezzo dalla sua approvazione, erogando finanziamenti prevalentemente a favore delle grandi imprese e, fra queste, soprattutto di quelle a prevalente partecipazione statale.

Il processo di progressivo “svuotamento” del CIPE, condotto attraverso il distacco di interi settori precedentemente attribuiti alla sua competenza, proseguiva poi con l’istituzione del Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), ad opera della legge 24 maggio 1977, n. 227, recante “Disposizioni sull’assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, all’esecuzione di lavori all’estero nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale” (c.d. legge Ossola, dal nome del Ministro per il Commercio Estero che l’ha sostenuta).

Tra i motivi di ordine economico e politico-sociale che hanno determinato la nascita di questo Comitato e che, in definitiva, ne hanno condizionato il successivo funzionamento, vi è senza dubbio il clima entro il quale la legge istitutiva è stata approvata, ovvero l’intensa crisi interna dovuta all’influenza combinata dell’inflazione e della recessione¹⁶⁷. Per controbilanciare la riduzione della potenzialità della domanda interna, si è tentato di non perdere le quote nazionali sui mercati esteri, garantendo la tenuta all’estero, anche in ragione dell’esigenza di non sconvolgere i conti della bilancia dei pagamenti.

Quanto alla sua composizione, nel CIPES, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, siedono i Ministri per il bilancio e la programmazione economica, per gli affari esteri, per il tesoro, per l’agricoltura e le foreste, per l’industria, il commercio e l’artigianato e per il commercio con l’estero (art. 1, cc. 2 e 3).

La missione affidatagli è quella di «definire e coordinare le linee generali della politica del commercio estero, delle assicurazioni e dei crediti all’esportazione, della politica di cooperazione internazionale, con particolare riguardo per i Paesi in via di sviluppo, della politica degli approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell’Italia nei confronti dell’estero». Il CIPES si presenta unicamente come organo di indirizzo, non essendogli stata affidata alcuna competenza di amministrazione attiva¹⁶⁸. Il successivo articolo 2, infatti, istituisce presso l’Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) «la Sezione speciale per l’assicurazione del credito all’esportazione - SACE», autorizzata «ad assumere in assicurazione e in riassicu-

¹⁶⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 240 s., che pone in luce, tra l’altro, l’insufficienza del finanziamento pubblico a fungere da unico strumento d’intervento nel settore della politica industriale, la confusione creatasi tra progetti di «ammodernamento, ampliamento e riattivazione» degli impianti (finanziabili sulla base della legge 2 maggio 1976 n. 183 e del D.P.R. 9 novembre 1976 n. 902), piani di «ristrutturazione e riconversione industriale» (finanziabili sulla base della legge n. 675/1977), e programmi di «risanamento finanziario delle imprese» (finanziabili sulla base della legge 5 dicembre 1978 n. 787).

¹⁶⁷ Come rilevato da C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d’indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 1990, 95; G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, cit., 398.

¹⁶⁸ G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, cit., 398.

razione le garanzie sui rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio ai quali sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività con l'estero», ed a concludere accordi con enti o imprese italiani o esteri aventi la stessa finalità (articolo 3). L'esercizio di queste attività viene affidato al comitato di gestione della SACE (articolo 7), che agisce «sulla base delle direttive impartite dal CIPES» (articolo 8). Si tratta, questa, dell'unica forma di raccordo tra CIPES e SACE e che sostanzialmente esaurisce le funzioni del CIPES¹⁶⁹.

Da una parte, occorre osservare che quasi tutta le attività del comitato di gestione sono «sottoposte per la approvazione al Ministro per il tesoro» (art. 8, c. 2), sottoponendolo quindi ai pesanti condizionamenti di quest'ultimo. Dall'altra, l'istituzione del CIPES ha riaperto la disputa circa la «regolazione dei confini»¹⁷⁰ fra amministrazione degli affari esteri ed amministrazione del commercio con l'estero, le quali si sono contese la vicepresidenza del Comitato e sono arrivate al punto di proporre uno «sdoppiamento» del Comitato stesso¹⁷¹. L'esiguità dei poteri e la conflittualità accesa tra amministrazioni sono tra le cause che hanno portato a determinare la caduta in desuetudine dell'organo.

Infine, nello stesso anno, occorre fare riferimento anche al Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare (CIPAA), introdotto dalla legge 27 dicembre 1977, n. 984, concernente il «Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani» (c.d. legge quadrifoglio).

La sua istituzione viene vista come una «necessaria e razionale risposta a gravi e antichi problemi riguardanti la nostra agricoltura»¹⁷², ed è legata anche ad esigenze diverse rispetto alla nascita del CIPI e del CIPES, ovvero alla sussistenza di un assetto di competenze che riconosce nelle Regioni i soggetti pubblici responsabili degli interventi agevolativi¹⁷³. A questo proposito, il CIPAA - si potrebbe dire - rappresenta la prima vera esperienza con cui si è cercato di attivare un procedimento di programmazione contraddistinto dalla partecipazione delle realtà regionali, pur con tutti i limiti che si vedranno.

Anche questo Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e, per sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, ed è composto dai Ministri per il bilancio e la programmazione economica, per l'agricol-

¹⁶⁹ «Si sarebbe potuto prevedere un intervento del CIPES o quanto meno stabilire un obbligo di informazione nei suoi confronti, al fine di tentare di ridurre l'inevitabile margine di scollamento tra gli indirizzi politici generali e la concreta applicazione degli stessi»; *ivi*, 400.

¹⁷⁰ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 243 s.

¹⁷¹ Effettivamente in parte avvenuta ad opera del d.P.C.M. 8 novembre 1978, con la costituzione di un Comitato di Ministri presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dai Ministri per gli Affari esteri, per il Bilancio e la programmazione economica, per le Finanze, per il Tesoro, per l'Agricoltura e foreste, per l'Industria e commercio, per il Lavoro e la previdenza sociale, per il Commercio con l'estero e per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno, nonché dal Sottosegretario di Stato per gli Affari esteri, competente per il «controllo dell'utilizzazione delle risorse finanziarie della Comunità economica europea all'Italia».

¹⁷² G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, cit., 400.

¹⁷³ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 28.

tura e le foreste, per il tesoro, per le partecipazioni statali, per l'industria il commercio e l'artigianato, per i lavori pubblici, nonché dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (art. 2, c. 2).

Fatte salve «le competenze del Consiglio dei Ministri e del CIPE in ordine agli indirizzi della politica economica generale», il CIPAA esercita, nei limiti previsti dalla legge, le funzioni attribuite al CIPE in materia di politica agricolo-alimentare (art. 2, c. 3). Il CIPAA si inserisce tra gli organi cui spetta fissare gli indirizzi generali, gli obiettivi, nonché coordinare gli interventi pubblici nei settori «della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, ivi comprese le colture ai fini di trasformazione industriale, della forestazione, dell'irrigazione, delle colture arboree mediterranee con particolare riguardo alla olivicoltura, della vitivinicoltura, nonché della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani» (art. 1, c. 1).

Il Comitato dovrebbe operare, nello specifico settore dell'agricoltura, come momento di raccordo tra apparati centrali di governo ed articolazioni di governo regionali. Tra i compiti principali, infatti, vi è quello predisporre, in raccordo con le Regioni ed altri soggetti coinvolti, uno «schema di piano nazionale» nei settori citati¹⁷⁴, da presentare al Consiglio dei Ministri per la relativa approvazione (artt. 3 e 4).

Quanto alle Regioni, inoltre, spetta ad esse, successivamente all'approvazione del piano nazionale, di adottare propri «programmi regionali» (art. 5).

Al CIPAA, infine, spetta di coordinare gli interventi di competenza nazionale e di vigilare sullo stato di attuazione del piano nazionale e dei programmi regionali, relazionando annualmente al Parlamento (art. 6).

Col senno di poi, pare evidente come l'istituzione del CIPAA e la programmazione settoriale non potesse, di per sé sola, risolvere i problemi inerenti all'intervento pubblico in agricoltura, e che anzi postulasse «ulteriori interventi di riforma istituzionale, la cui realizzazione appare strettamente collegata e concretamente sollecitata dallo stesso effettivo svolgersi della dinamica istituzionale delineata ai fini del processo programmatico»¹⁷⁵

Fra le critiche che potrebbero essere mosse al complesso impianto della legge n. 294/1977¹⁷⁶, potrebbe citarsi l'aver mantenuto il Parlamento in una posizione sostanzialmente marginale rispetto al processo decisionale di programmazione; l'aver costituito il CIPAA in seno al CIPE, senza prevedere significative forme di raccordo fra i due; l'aver predisposto un procedimento di programmazione molto macchinoso. Infine, non pare sia stata mostrata particolare preoccupazione rispetto alla

¹⁷⁴ Indicando gli indirizzi generali e gli obiettivi da conseguire ai fini della legge (lett. a); la ripartizione di massima di tali obiettivi fra le diverse regioni (lett. b); gli interventi di competenza nazionale da attuarsi dall'amministrazione dello Stato, dalla Cassa per il Mezzogiorno o da società a prevalente partecipazione statale e dal laboratorio nazionale irriguo di cui alla legge 1 luglio 1977, n. 403 (lett. c); l'ammontare dei finanziamenti previsti per la realizzazione del piano nazionale e la loro ripartizione fra gli interventi di competenza nazionale e i programmi regionali (lett. d); la ripartizione di massima dei finanziamenti tra le regioni per l'attuazione degli interventi di loro competenza (lett. e); la ripartizione di massima dei finanziamenti relativi agli interventi di cui alla lettera c) (lett. f); le attività d'indagine, di studio e di ricerca di carattere nazionale (lett. g).

¹⁷⁵ C. DESIDERI, *I piani di settore in agricoltura*, in *Democrazia e diritto*, 1978, 235.

¹⁷⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 246.

possibilità che le forme di programmazione previste potessero ledere l'autonomia regionale costituzionalmente garantita¹⁷⁷.

Il CIPAA è stato successivamente soppresso dall'art. 2 della legge 8 novembre 1986, n. 752, che ne ha trasferito le funzioni direttamente al CIPE.

Volendo spendere qualche considerazione sulla tornata dei Comitati interministeriali del 1977, potrebbe osservarsi che le problematiche emerse nel 1967-68, rispetto ai rapporti fra Comitati, siano state certamente riproposte ed accentuate.

Quanto alle esigenze di funzionalità, non si va certo in direzione dello «snellimento dei procedimenti di assunzione delle decisioni governative»¹⁷⁸. Soprattutto con riguardo alla legge di riconversione e ristrutturazione industriale, l'istituzione di tre istanze collegiali di governo, quali Consiglio dei Ministri, CIPE e CIPI, «non può non apparire pletorica, nonostante la logica sia quella di svalutare il ruolo del C.I.P.E. a favore dei più ristretti Comitati settoriali»¹⁷⁹.

Quanto ai problemi di costituzionalità, si accentuano ulteriormente le incertezze in ordine alla responsabilità dei Ministri - spesso i medesimi - componenti i diversi Comitati. L'adozione di un sistema di Comitati «a cascata», infatti, sembra l'«ideale per nascondere la responsabilità dell'uno dietro a quella dell'altro, secondo schemi ormai largamente collaudati»¹⁸⁰. Analoghi problemi rispetto al passato emergono anche rispetto all'obbligo a carico del Ministro di osservare le direttive impartite da altri Ministri, membri del Comitato, specie se egli non ha preso parte alle decisioni o se le direttive cascano nel settore di competenza del proprio dicastero¹⁸¹.

Inoltre, sembrava inevitabile che il ruolo di «Supercomitato», come quello progettato per il CIPE, fosse destinato a mantenersi su di un piano meramente formale, sia a causa della mancata adozione delle direttive di propria competenza, sia a causa della loro assoluta genericità, come di fatto è avvenuto¹⁸².

In definitiva, non sembra che ai nuovi Comitati sia stato affidato «uno spazio di qualche rilievo nella concreta attività di governo» (come nel caso del CIPES), e quando, potenzialmente, tale spazio è stato riconosciuto (come per il CIPI), i «gravissimi ritardi verificatisi sul piano dell'adozione degli strumenti amministrativi necessari all'attuazione della legge hanno provveduto a cancellare anche questa eventualità»¹⁸³.

¹⁷⁷ Cfr. G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, cit., 402, che parlano di «coordinamento marcatamente unidirezionale»: V. inoltre, S. BARTOLE, *Rilievi sul testo finale della legge «Quadrifoglio»*, in *Le Regioni*, 1978, 266, dove si esprime l'opinione che il testo presentato dal CIPAA al Consiglio dei Ministri per l'approvazione «non rappresenta più un atto di mero coordinamento (sulla base di indirizzi generali previamente enunciati) dei programmi di azione autonomamente determinati dalle regioni e dalle amministrazioni ed enti rispettivamente competenti. Vuole invece essere il frutto di una diretta assunzione di responsabilità da parte del Governo alla cui determinazione altri enti ed amministrazioni sembrano destinati a dare un apporto solo consultivo o propositivo».

¹⁷⁸ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 233.

¹⁷⁹ G. ENDRICI, F. ZUELI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, cit., 389.

¹⁸⁰ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 233.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² *Ivi*, 234.

¹⁸³ *Ivi*, 234 s.

Questi nuovi Comitati si sono rilevati scarsamente raccordati non solo con il CIPE, ma anche «con tutto il complesso della politica economica governativa e con gli altri soggetti politici coinvolti nelle azioni programmatiche, come ad esempio il Parlamento e le Regioni»¹⁸⁴. Le procedure adottate, peraltro, hanno favorito, anziché evitare, la formazione dell'indirizzo politico presso i Ministeri di settore (Industria e Agricoltura), i quali, invece, avrebbero dovuto solamente attuarlo¹⁸⁵.

5. La terza fase: gli anni '80, verso una nuova riforma nel sistema dei Comitati

Anche gli anni '80 sono caratterizzati da alcuni propositi di riforma dei Comitati interministeriali, in un contesto, però, di più generale riassetto dell'intero Governo o di alcuni dei suoi organi, quali il Ministero del Bilancio o la Presidenza del Consiglio¹⁸⁶.

Tra le più significative proposte di riforma che vengono avanzate in questo periodo bisogna ricordare le formulazioni della "Commissione per la ristrutturazione dei poteri centrali" (c.d. Commissione Piga)¹⁸⁷, la quale, in connessione con le contestuali ipotesi di riforma dei Ministeri, proponeva di ricondurre in capo al Consiglio dei Ministri i poteri collegiali di indirizzo in materia di politica economica, in virtù anche di una riduzione del numero dei Ministri e della realizzazione di un assetto più agile ed efficiente del vertice consiliare del Governo.

Avanzava, dunque, l'idea che la riforma del sistema dei Comitati dovesse andare di pari passo con una riforma complessiva dell'organo Governo e dell'amministrazione ministeriale, nella direzione del rafforzamento del ruolo decisionale del Consiglio dei Ministri¹⁸⁸.

In questi stessi anni, potrebbe dirsi che sia mutato anche il modo di intendere la programmazione economica. Negli ultimi anni '70, alcuni esempi di legislazione di

¹⁸⁴ Così C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d'indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, cit., 92.

¹⁸⁵ *Ibidem*, anche per l'indicazione della legislazione al riguardo, che denota una caratterizzazione per la individuazione in sede legislativa delle strategie, delle procedure e delle risorse complessive, e per la definizione dei programmi e delle azioni specifiche in sede amministrativa.

¹⁸⁶ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 29.

¹⁸⁷ La relazione finale si trova pubblicata in *Democrazia e diritto*, 1981, 4, 139 ss. Sui Comitati interministeriali, in particolare, 156 ss. Sul risultato dei lavori di tale Commissione, cfr. D. SORACE, *Ipotesi sull'ordinamento dei ministeri*, in *Quad. cost.*, 1982, 53 ss.

¹⁸⁸ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 30. Per i Comitati interministeriali venivano ipotizzate due funzioni specifiche: una funzione di istruttoria, collegata all'esigenza di predisporre gli elementi conoscitivi al fine di valutare in maniera esaustiva i presupposti del provvedimento, elaborarne i contenuti definitivi (anche diversificati) e prevederne gli effetti sui vari piani. Tale funzione istruttoria, concludendosi nella sottoposizione del provvedimento alla decisione finale del Consiglio dei ministri, avrebbe potuto implicare negli organi collegiali anche presenze diverse da quelle dei Ministri; una funzione di attuazione delle decisioni del Consiglio dei Ministri, nell'ipotesi che ad esse non potesse attendere il Ministro competente.

spesa avevano assunto connotazioni particolari, ponendosi in termini di «programmazione di settore», ovvero caratterizzandosi per il duplice contenuto di spesa e di programmazione¹⁸⁹. Ma è con la legge 5 agosto 1978, n. 468, che si dà avvio ad una politica strutturale di “programmazione di bilancio”¹⁹⁰. Una volta abbandonata la strada della programmazione economica globale, è alla programmazione annuale (legge finanziaria e bilancio) e pluriennale (bilancio programmatico) della finanza pubblica che viene affidato il peso più rilevante per la tenuta e la governabilità dell'intero sistema. È nella programmazione di bilancio che si coniugano le ineludibili sfide derivanti dal quadro macroeconomico globale (una volta scelta la strada dell'abbandono di una programmazione economica globale) e i limiti di contenuto che esigono una razionalizzazione-riduzione della domanda sociale¹⁹¹. Ad ogni modo, anche tali novità segnavano un'ulteriore marginalizzazione del CIPE, cui venivano ulteriormente sottratti poteri di indirizzo in ordine alle politiche di programmazione¹⁹².

Da ultimo, i tentativi di riforma dell'apparato governativo sboccano, come noto, nella legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

Volendo soffermarsi qui solamente sugli aspetti della disciplina ivi prevista rivolta ai Comitati interministeriali, si ricorda come si sia già accennato alle nuove previsioni di cui all'articolo 6, che obbligano i Comitati interministeriali a comunicare tempestivamente al Presidente del Consiglio «l'ordine del giorno delle riunioni», e che conferiscono allo stesso Presidente del Consiglio il potere di «deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi»¹⁹³. Per ciascuna di esse si è anche cercato di evidenziare anche i riflessi in termini di rafforzamento, rispettivamente, del principio monocratico e del principio collegiale-consiliare nell'organizzazione del Governo.

¹⁸⁹ Cfr. G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia. Origine ed analisi di una riforma*, Cedam, Padova, 1983, 30 ss.

¹⁹⁰ Sugli strumenti della “programmazione di bilancio”, cfr. M. CARABBA, *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997, 44 ss. Le ragioni che determinarono l'istituzione della legge finanziaria e dei nuovi strumenti di programmazione di bilancio sono ben specificate da G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enc. giur.*, XVIII, 1998, 4. Sull'istituto della legge finanziaria nel contesto della disciplina costituzionale di bilancio, v. approfonditamente A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, 475 ss.

¹⁹¹ Cfr. M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1130; G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 3.

¹⁹² Cfr. E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 29 ss. I poteri di amministrazione attiva del CIPE subiscono un notevole incremento con la legge 7 agosto 1982, n. 526, che, interessandosi specificamente al problema del coordinamento dell'azione amministrativa nel settore dell'attuazione di programmi di investimento pubblico, conferisce al CIPE, con l'art. 56, il potere di approvare e finanziare i progetti immediatamente eseguibili con la quale ai programmi che siano tradotti in progetti. Un'ulteriore caduta di centralità del CIPE sembra determinata dalle nuove norme di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e da tutte le modificazioni apportate successivamente, fra cui l'art. 2 della legge 11 marzo 1988, n. 67. Viene istituito, infatti, un sistema nel quale la programmazione economica viene inserita nella dimensione della finanza pubblica e delle decisioni di bilancio, prevedendo un ruolo del tutto marginale del CIPE.

¹⁹³ V. retro Cap. II, par. 3.1 e 3.2.

A questo punto della trattazione è opportuno invece fare riferimento ad altre due previsioni contenute nella legge n. 400/1988 che sono rivelatrici del modo di intendere, in questa fase, la realtà dei Comitati interministeriali.

Innanzitutto, lo stesso articolo 6, comma 1, arricchisce formalmente l'organo Governo con una nuova sede collegiale, ovvero il Consiglio di Gabinetto, il quale può essere eventualmente istituito allo scopo di "coadiuvare" il Presidente del Consiglio «nello svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione». Senza soffermarsi approfonditamente su questo organo, che peraltro aveva già fatto la sua comparsa in passato¹⁹⁴, è utile qui sottolineare come non abbiano destato eccessiva preoccupazione i potenziali rischi che il Consiglio di Gabinetto potesse interferire con le competenze di indirizzo e di direttiva generale sull'economia originariamente affidate al CIPE. Il Consiglio di Gabinetto, dunque, rappresenta certamente l'espressione di una diversa sensibilità politica e di un'esigenza di collegialità all'interno del Governo che si esprime in forme differenti dalle sedi tradizionali.

Con riguardo più diretto nei confronti dei Comitati interministeriali, l'articolo 7, comma 1, conferisce al Governo una delega, da esercitare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, allo scopo di «ridurre e riordinare i Comitati di ministri, compresi quelli non istituiti con legge, ed i Comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti», fatta eccezione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Quali principi e criteri direttivi, vengono indicati l'«eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di competenze» ed il «coordinamento delle attività inerenti a settori omogenei di competenza anche se ripartiti fra più Ministeri».

La delega, sebbene prorogata¹⁹⁵, non è stata esercitata dal Governo. La legge n. 400/1988 offriva la «concreta possibilità di pervenire ad un assetto snello ed elastico del sistema dei Comitati e di creare un sistema decisionale all'interno del Governo», costruito, ove necessario, sul principio della collegialità, ma «di una collegialità efficace (in quanto non consegnata ad organi pletorici) e sulla prevalenza del collegio coordinante (Comitato) sull'attività dei soggetti coordinati (singoli ministri)»¹⁹⁶. Nonostante ciò, non era facile che il provvedimento giungesse ad appro-

¹⁹⁴ Sul Consiglio dei Gabinetti, cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 111 ss. F. BAGNAI, *Il consiglio di gabinetto: problemi di compatibilità con la Costituzione, analogie e differenze con i comitati di ministri ed i comitati interministeriali*, in *Dir. soc.*, 1991, 227 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consiglio dei Gabinetti*, in *Enc. dir.*, Agg., II, 1998, 239 ss.

¹⁹⁵ L'art. 6-ter, c. 4, del d.l. 30 giugno 1989, n. 245, convertito, con modificazioni, dalla legge 04 agosto 1989, n. 288, aveva infatti prorogato al 31 dicembre 1989 detto termine.

¹⁹⁶ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, cit., 37. Tra i punti di forza della delega si menziona: riduzione del numero dei Comitati; eliminazione delle molte disposizioni presenti nella legislazione sui Comitati, secondo le quali alle competenze di un ministro si sovrappongono le competenze di un Comitato e alle competenze di un Comitato si sovrappongono nuovamente le competenze di un altro Comitato; accentuazione delle funzioni di coordinamento, non tanto nella fase preventiva - in presenza del possibile strumento rappresentato dal Consiglio di Gabinetto - quanto nella fase di attuazione delle decisioni del Consiglio dei ministri; identificazione dei (pochi) Comitati già costituiti con legge cui riconoscere tali funzioni o, comunque, ipotetica istituzione da parte del Governo di Comitati cui attribuire tali funzioni.

vazione, anche in ragione degli equilibri tra presenze ministeriali che si sarebbe andati a toccare, «con implicazioni di natura non solo procedurale»¹⁹⁷.

Lo schema di decreto legislativo, che non ha visto l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri, più che una meccanica riduzione dei Comitati, mirava al conseguimento di un obiettivo di «riordino» della materia «capace di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e di impedire per l'avvenire fenomeni di proliferazione»¹⁹⁸.

Al riguardo, lo schema di decreto perseguiva simili propositi sulla base di alcuni fondamentali criteri, rinvenibili nel complesso della stessa legge. Il primo criterio, rilevabile dall'art. 6, poggiava sulla considerazione che l'istituzione del Consiglio di Gabinetto, quale organo ausiliario del Presidente del Consiglio, possedesse implicitamente i tratti di un Comitato di Ministri a competenze settoriali e rendesse, perciò, superflua la creazione di altri Comitati. Di conseguenza, l'art. 1 dello schema configurava i Comitati interministeriali come organi di attuazione settoriale degli indirizzi politici e amministrativi fissati dal Consiglio dei Ministri.

Un secondo criterio, deducibile dagli artt. 18 e 19, partiva dal presupposto che, nella organizzazione del Governo, la preferenza dovesse essere accordata ad un sistema funzionale-strutturale, costruito in maniera da rendere il dato strutturale subordinato e, quindi, elastico, rispetto alle scelte di Governo. Conseguentemente, attestando preminenza all'elemento funzione, venivano individuate sei aree funzionali, la prima delle quali, a contenuto trasversale, atteneva ai grandi temi della politica economica e alle funzioni della programmazione economica. Il relativo Comitato - che avrebbe conservato la denominazione di CIPE - avrebbe operato come un «gabinetto economico» e le proprie deliberazioni avrebbero integrato le decisioni del governo dell'economia adottate per grandi linee dal Consiglio dei Ministri. Il CIPE, pur essendo organizzativamente allineato agli altri Comitati, si sarebbe posto in una posizione di manifesta interferenza funzionale nei confronti dei medesimi¹⁹⁹. La quasi costante presenza del Ministro del Bilancio e della Programmazione economica in tutti i Comitati, forte della delega del Presidente del Consiglio, avrebbe assicurato la coerenza delle politiche settoriali²⁰⁰.

In questi stessi anni, tuttavia, non si pone un argine definitivo all'espansione del numero dei Comitati interministeriali. A questo proposito, merita ricordare solamente il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), introdotto ad opera della legge 4 giugno 1991, n. 186, anch'esso istituito «nell'ambito del CIPE» (art. 1, c. 1).

¹⁹⁷ Così, criticamente, C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d'indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, cit., 85.

¹⁹⁸ *Ivi*, 85 s., cui si riferiscono le successive considerazioni.

¹⁹⁹ Comitati che con il decreto legislativo avrebbero assunto le seguenti denominazioni: CIP AIS (Comitato interministeriale per la produzione agricola, industriale e di servizi); CICOT (Comitato interministeriale per le comunicazioni e i trasporti); CITAP (Comitato interministeriale per le politiche del territorio, ambiente e del patrimonio artistico-culturale); CISS (Comitato interministeriale per le politiche sociali, sanitarie e del lavoro); e CIREI (Comitato interministeriale per le relazioni economiche internazionali).

²⁰⁰ Il terzo criterio, riferibile all'art. 17, commi 1 e 2, era quello di puntare sulla fonte regolamentare nella disciplina del funzionamento delle amministrazioni pubbliche e, quindi, su un meccanismo di delegificazione che avrebbe dato un significato concreto al cambiamento.

Tale Comitato viene presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica, e vi siedono di diritto, oltre alle due figure citate, i Ministri dei trasporti, dei lavori pubblici, della marina mercantile, dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane (commi 2 e 3).

Su invito del Presidente possono partecipare ai lavori del CIPET anche altri Ministri interessati agli argomenti oggetto delle sedute, mentre vi è l'obbligo di invitare i presidenti delle Regioni e delle Province «per l'esame di argomenti di rispettivo interesse, senza diritto di voto» (comma 4).

Per quanto non diversamente previsto, l'attività del CIPET «è disciplinata ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e, in via transitoria, secondo le norme vigenti per gli altri Comitati interministeriali operanti nell'ambito del CIPE»²⁰¹.

Quanto alle competenze dell'organo, il CIPET «esercita funzioni di informazione, programmazione e coordinamento delle diverse attività nel settore del trasporto nelle sue diverse componenti e modalità, ivi compresa la viabilità», sempre - secondo quanto accade per i Comitati analoghi - nel rispetto «delle competenze attribuite dalla legge al Consiglio dei Ministri e al CIPE in ordine agli indirizzi della politica economica generale».

Più in particolare, la funzione prevalente del Comitato è quella di emanare direttive, siano esse di ordine generale «per coordinare la programmazione nel settore del trasporto con la programmazione economica generale» (art. 2, c. 1, lett. a), o più specificatamente in relazione al Piano generale dei trasporti, rispetto alla connessa programmazione e realizzazione degli interventi²⁰². Al di là di queste competenze, la legge affida al CIPET anche una serie di funzioni consultive ed ulteriori poteri di direttiva nel settore dei trasporti²⁰³. Particolare importanza viene riservata anche al raccordo con le autonomie territoriali, che divengono destinatarie delle direttive, in relazione soprattutto all'attuazione del Piano generale dei trasporti, e

²⁰¹ Alle sedute del CIPET assistono il Segretario generale della programmazione economica ed il coordinatore del Segretariato del CIPET. Il servizio di segreteria amministrativa per le sedute del CIPET è assicurato dalla Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica (art. 1, c. 5).

²⁰² Sul Piano generale dei trasporti *ex* legge 15 giugno 1984, n. 245 v. *infra* Cap. IV, par. 12. Le direttive in questione servono per coordinare e semplificare le procedure e l'azione delle amministrazioni ed enti pubblici nel settore del trasporto e per garantire l'attuazione del Piano generale dei trasporti (lett. b); per definire gli schemi di convenzione relativi ai progetti integrati nel settore del trasporto, nel rispetto dell'autonomia delle regioni e degli enti locali (lett. c); per l'adeguamento e il coordinamento, con il Piano generale dei trasporti, dei piani e programmi, anche già adottati o in corso di realizzazione, di amministrazioni statali, regionali e locali, nonché di enti pubblici e di società, che prevedano interventi comunque incidenti sul settore del trasporto (lett. e), accompagnato dal potere di valutarne la relativa conformità (lett. m); concernenti nuove iniziative legislative e regolamentari in ordine all'adeguamento della politica tariffaria e della disciplina in materia di contributi a soggetti pubblici e privati che operano nel settore del trasporto agli obiettivi del Piano generale dei trasporti (lett. g).

²⁰³ Preliminarmente all'approvazione del Consiglio dei Ministri, il CIPET esamina, gli schemi dei disegni di legge in materia di trasporto predisposti da singoli Ministri ed esprime parere obbligatorio sulla loro conformità agli obiettivi del Piano generale dei trasporti (art. 2, c. 1, lett. b); rivolge direttive ai Ministeri e alle aziende autonome, in fase di predisposizione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, con particolare riferimento alla determinazione delle voci concernenti interventi nel settore del trasporto (art. 2, c. 2).

vengono coinvolte nei procedimenti di programmazione²⁰⁴. Il CIPET, infine, approva lo schema di utilizzo degli stanziamenti per nuove iniziative legislative per investimenti nei settori del trasporto e della viabilità (art. 2, c. 3).

Presso il Ministero dei trasporti, inoltre, viene istituito il Segretariato del CIPET (art. 3), avente i compiti principali di compiere l'istruttoria tecnica e di assistere il CIPET nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, con particolare riguardo alla valutazione dei progetti previsti dal Piano generale dei trasporti (art. 4).

Alla fine degli anni '80 il bilancio sull'esperienza dei Comitati interministeriali - ed in particolare del CIPE - non poteva dirsi chiaramente positivo. Se il tema dei Comitati interministeriali poteva definirsi «importante»²⁰⁵ per comprendere la storia dell'organizzazione del Governo, in questo periodo i Comitati vivono un momento di «stanca»²⁰⁶. Né poteva dirsi che questa evoluzione avesse avvantaggiato le prerogative degli organi necessari del Governo. Il Consiglio dei Ministri poteva essere definito come un «gigante cieco»²⁰⁷, incapace, cioè, di elaborare un indirizzo significativo tale da condizionare le disperse «politiche di settore». Da parte sua, il Presidente del Consiglio trovava nei Comitati interministeriali un ulteriore fattore capace di mettere in crisi la sua già scarsa supremazia²⁰⁸. Quanto al CIPE, si è osservato come le leggi abbiano contribuito a renderlo un «Comitato omnibus», dotato di innumerevoli competenze amministrative, ma di scarsa propensione all'indirizzo economico generale²⁰⁹. A giudizio di alcuni, inoltre, non poteva dirsi esaurita né quella tendenza che vedeva l'attività dei Comitati assorbita da adempimenti molto minuti e spesso corrispondenti a funzioni di amministrazione meramente esecutiva, né si poteva negare che il contenuto delle loro decisioni fosse «nella grande maggioranza dei casi precostituito»²¹⁰.

6. La quarta fase: il punto di arrivo delle riforme negli anni '90

²⁰⁴ A questo proposito, il CIPET adotta direttive per l'elaborazione e l'adeguamento dei piani regionali dei trasporti al Piano generale dei trasporti (art. 2, c. 1, lett. h); provvede con cadenza triennale, sentite le regioni, all'aggiornamento del Piano generale dei trasporti che dovrà indicare per il triennio di riferimento l'ammontare di risorse pubbliche da destinare al finanziamento di interventi nel settore del trasporto rispettivamente di parte corrente e di parte capitale (lett. i). Il CIPET, inoltre, esercita su delega del Consiglio dei Ministri e con riferimento ad esigenze di carattere unitario attinenti alla programmazione economica nel trasporto, nonché ad impegni derivanti da obblighi internazionali e comunitari, le funzioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, limitatamente agli interventi di attuazione degli obiettivi previsti dal Piano generale dei trasporti (lett. l).

²⁰⁵ S. MERLINI, *Il governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1991, 436.

²⁰⁶ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 223.

²⁰⁷ S. MERLINI, *Il governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, cit., 1991, 438.

²⁰⁸ S. MERLINI, *Il governo*, cit., 1991, 438.

²⁰⁹ S. MERLINI, *Il governo*, cit., 1991, 437.

²¹⁰ D. SORACE, *Introduzione*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, Il Mulino, Bologna, 1991, 17.

Quella politica istituzionale che tende, ciclicamente, a privilegiare la centralità del CIPE in ordine alla politica economica trova un momento di riaffermazione nella legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante “Interventi correttivi di finanza pubblica”.

L’art. 1, c. 21, sopprime una serie di Comitati interministeriali allora operanti, fra i quali il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CI-PES), il Comitato interministeriale prezzi (CIP), il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), nonché gli altri comitati interministeriali «che prevedano per legge la partecipazione di più Ministri o di loro delegati»²¹¹. Si decide, invece, per il mantenimento in vita, fra l’altro, del CIPE e del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR)²¹².

Con regolamenti di delegificazione, da adottarsi ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988, si dispone che entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge si proceda «a definire le funzioni dei soppressi Comitati e a riordinare organicamente la disciplina della normativa nelle relative materie, anche attraverso le modifiche, le integrazioni e le abrogazioni normative necessarie» (art. 1, c. 24). A questo proposito, vengono dettati una serie di «criteri e principi», quali: attribuzione al CIPE «delle funzioni in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche economiche comunitarie» (lett. a); utilizzazione della Conferenza Stato-Regioni «a fini di coordinamento delle attività regionali» (lett. b); attribuzione «alla responsabilità individuale dei Ministri con competenza prevalente delle funzioni e dei compiti settoriali» (lett. c); attribuzione alle Regioni «della potestà legislativa o regolamentare nelle materie esercitate dai soppressi Comitati, che rientrano nella sfera di competenza delle Regioni stesse» (lett. d)²¹³.

La volontà di valorizzare nuovamente il ruolo del CIPE sembrerebbe suffragata, dunque, non soltanto dall’eliminazione di molti dei Comitati che avevano perso la loro carica innovativa e forza propulsiva, con un conseguente riaccentramento al CIPE delle funzioni di programmazione, ma anche dal passaggio di molte attività amministrative specifiche ai singoli Ministeri, dimostrando anche per questa via

²¹¹ Vengono altresì soppressi il Comitato interministeriale per la cinematografia, il Comitato interministeriale per la protezione civile, il Comitato interministeriale per l’emigrazione (CIEM), il Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall’inquinamento, il Comitato interministeriale per la lotta all’AIDS, il Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD), il Comitato interministeriale gestione fondo interventi educazione e informazione sanitaria.

²¹² Assieme al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, il Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, il Comitato interministeriale per l’indirizzo, il coordinamento e il controllo degli interventi per la salvaguardia di Venezia.

²¹³ Un ulteriore principio consiste nella «semplificazione e snellimento delle procedure, anche in funzione della prevalente natura delle attività e dei provvedimenti, razionalizzando le competenze ed i controlli, eliminando i concerti e le intese non indispensabili, ed attribuendo competenza esclusiva ai singoli Ministri per l’emanazione e la modifica di disposizioni tecnico-esecutive, al fine di rendere l’azione amministrativa sollecita, efficace ed aderente alle relazioni economiche internazionali nei relativi settori» (lett. e).

come al CIPE debbano essere riservate soltanto quelle funzioni di indirizzo generale²¹⁴.

I successivi commi 25 e 26, inoltre, prevedono l'adozione di un ulteriore regolamento di delegificazione, da emanarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, con cui definire, fra l'altro, «l'organizzazione e le funzioni del CIPE».

In attuazione del menzionato art. 1, c. 24, della legge n. 537/1993, è stato adottato il d.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, "Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina", con cui, fra l'altro, vengono ripartite le funzioni una volta appartenenti a CIPI (art. 2), CIPET (art. 3), CIPES (art. 4) e CIP (art. 5), distinguendo, rispettivamente, tra quanto spetti al CIPE e quanto ai Ministri di settore competenti. L'art. 13, c. 1, quale norma di chiusura, dispone che spettano in ogni caso al CIPE «tutte le funzioni in materia di programmazione, di politica economica nazionale e di coordinamento di quest'ultima con le politiche economiche comunitarie, già attribuite ai comitati interministeriali soppressi e concernenti direttive, indirizzi, criteri generali, piani e programmi e ripartizioni di fondi a carattere intersettoriale, nonché i criteri per la ripartizione di fondi a carattere interregionale». Alla Conferenza Stato-Regioni, invece, vengono devolute «le funzioni dei soppressi comitati interministeriali concernenti la ripartizione di fondi a carattere interregionale», con l'obbligo, in capo al Presidente della medesima Conferenza, di riferire periodicamente al CIPE «sullo stato di attuazione da parte delle regioni degli obiettivi previsti da disposizioni statali» (comma 3).

In sostanza, volendo esplicitare alcune linee di tendenza, potrebbe sostenersi che i Ministri abbiano assorbito le funzioni di amministrazione attiva in senso proprio; che quest'ultimi siano divenuti titolari anche di altre funzioni di indirizzo con riferimento ad attività specifiche, sotto forma di autorizzazione e di approvazione, spettando però al CIPE le funzioni di indirizzo generale e relative ad obiettivi programmati; che si vadano ad instaurare nuovi rapporti tra CIPE e Ministri, i quali sono chiamati spesso a presentare al Comitato relazioni sull'attività svolta²¹⁵.

Alla nuova definizione delle funzioni e dell'organizzazione del CIPE non si è provveduto con regolamento di delegificazione, secondo le modalità stabilite dall'art. 1, commi 25 e 26, della legge n. 537/1993. A questo proposito è successivamente intervenuta la legge 3 aprile 1997, n. 94, la quale, all'art. 7, ha disposto l'accorpamento del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica in un'unica amministrazione, delegando il Governo a riordinare le competenze e la organizzazione del nuovo Ministero. Tra i principi e criteri direttivi - per quanto qui di interesse - viene demandata la «ridefinizione delle attribuzioni del Comitato interministeriale della programmazione economica (CIPE), con eliminazione dei compiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ed attribuzione degli stessi alle competenti amministrazioni, nonché riordino,

²¹⁴ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 15.

²¹⁵ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 16.

con eventuale unificazione o soppressione, degli attuali organi della programmazione economica» (lett. e).

Tale delega è stata esercitata con il d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, recante “Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE”, dando corso a quella riunificazione scritta «nel codice generico» dei due dicasteri sino ad allora separati²¹⁶. In particolare, l’articolo 1, rubricato “Attribuzioni del CIPE”, rappresenta la tappa finale di un’evoluzione legislativa che è partita dalla lontana legge n. 48/1967, alla quale, in combinato disposto, bisogna ancora fare riferimento per individuare le principali coordinate normative di rango primario sull’organizzazione ed il funzionamento del CIPE²¹⁷.

Si prevede, qui, che «nell’ambito degli indirizzi fissati dal Governo», il CIPE, sulla base «di proposte delle amministrazioni competenti per materia», svolge «funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie» (comma 1)²¹⁸.

Il successivo comma 2 stabilisce che «i compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria attualmente attribuiti al CIPE sono trasferiti alle amministrazioni competenti per materia, tenuto conto dei settori ai quali si riferiscono le relative funzioni». Con regolamento di delegificazione, da adottare entro novanta giorni dall’entrata in vigore del decreto legislativo, devono essere individuate «le tipologie dei provvedimenti oggetto del trasferimento e le amministrazioni rispettivamente competenti» e «le attribuzioni, non concernenti compiti di gestione tecnica,

²¹⁶ Così, e più approfonditamente, D. MARCHETTA, *L’unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della Programmazione economica*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1998, 505 ss.

²¹⁷ Per un’analisi più specifica dell’organizzazione interna e del procedimento decisionale, v. infra par. 8.

²¹⁸ Il CIPE provvede, in particolare, a: definire le linee di politica economica da perseguire in ambito nazionale, comunitario ed internazionale, individuando gli specifici indirizzi e gli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale, delineando le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi prefissati, tenuto conto anche dell’esigenza di perseguire uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale, ed emanando le conseguenti direttive per la loro attuazione e per la verifica dei risultati (lett. a); definire gli indirizzi generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse, e verificarne l’attuazione, attraverso una stretta cooperazione con le Regioni, le Province autonome e gli enti locali interessati, con le modalità previste dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. A tale fine approva, fra l’altro, piani e programmi di intervento settoriale e ripartisce, su proposta delle amministrazioni interessate, le risorse finanziarie dello Stato da destinare, anche attraverso le intese istituzionali di programma, allo sviluppo territoriale (lett. b); svolgere funzioni di coordinamento ed indirizzo generale in materia di intese istituzionali di programma e di altri strumenti di programmazione negoziata, al fine del raggiungimento degli obiettivi generali di sviluppo fissati dal Governo e del pieno utilizzo delle risorse destinate allo sviluppo regionale, territoriale e settoriale, nonché approvare le singole intese istituzionali di programma e la disciplina per l’approvazione ed il finanziamento dei contratti di programma, dei patti territoriali e dei contratti di area, nonché definire ulteriori tipologie della contrattazione programmata, disciplinandone le modalità di proposta, di approvazione, di attuazione, di verifica e controllo (lett. c); rideterminare periodicamente obiettivi ed indirizzi sulla base di valutazioni sull’efficacia degli interventi, riallocando, ove necessario, le risorse finanziarie assegnate e non adeguatamente utilizzate e prospettando se del caso al Presidente del Consiglio le opportune iniziative, anche legislative (lett. d); definire le linee guida ed i principi comuni per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ferme restando le competenze delle autorità di settore (lett. e).

amministrativa e finanziaria, previste da norme vigenti, che il CIPE continua ad esercitare». A decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto regolamento devono considerarsi abrogate tutte le norme che attribuiscono al CIPE «poteri di autorizzazione, revoca, concessione di contributi e, in genere, competenze tecniche, amministrative o gestionali». Simili previsioni, tuttavia, destano alcune perplessità, soprattutto in ordine al rapporto con quanto disposto dal precedente d.P.R. n. 373/1994. Le operazioni di trasferimento delle funzioni di amministrazione attiva, a vantaggio delle amministrazioni competenti ed ipotizzate dal nuovo decreto legislativo, infatti, dovrebbero considerarsi sostanzialmente già esaurite con il citato regolamento di delegificazione²¹⁹.

L'art. 3, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, nel frattempo, ha modificato la formulazione del comma 2, facendo salva tanto la previsione del trasferimento ai Ministeri competenti e lo speculare mantenimento di funzioni in capo al CIPE, quanto lo strumento della delegificazione. Tuttavia, invece che tramite regolamento, viene previsto che debba essere una delibera dello stesso CIPE ad assolvere tale compito, da adottare previo parere della Conferenza Stato-Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari permanenti. Viene introdotta, quindi, un'ipotesi di delegificazione assolutamente atipica, ben lontana dal figurino di cui all'art. 17 della legge n. 400/1988²²⁰, e per giunta a favore dello stesso soggetto destinatario delle attribuzioni in questione.

In attuazione, il CIPE ha adottato, secondo la procedura stabilita a livello legislativo, la delibera 6 agosto 1999, n. 141. Il Comitato, mentre devolve alle amministrazioni competenti per materia un elenco di funzioni di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria, trattiene presso di sé una serie di prerogative, quali: la definizione delle linee generali di politica economico-finanziaria per la predisposizione degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio e dei documenti programmatici; l'approvazione della relazione previsionale e programmatica; l'elaborazione degli indirizzi generali da adottare per l'azione italiana in sede comunitaria e per il raccordo della politica economica nazionale con le politiche comunitarie; il coordinamento, nell'ambito delle linee generali di cui sopra, delle diverse politiche di settore e dei relativi piani e programmi, assicurandone, da un lato, la coerenza con gli obiettivi occupazionali, di sviluppo e ambientali, e verificandone, dall'altro, la coerenza con le politiche comunitarie; la valutazione degli obiettivi conseguiti e dei risultati raggiunti da tali piani e programmi, in particolare da quelli finanziati dal Comitato stesso; l'esame, su proposta del Ministro competente, delle altre questioni ritenute meritevoli di valutazione collegiale; ogni altra funzione prevista da leggi o regolamenti (art. 1). Il CIPE, inoltre, si riserva di adottare successive deliberazioni con cui determinare la titolarità di proprie funzioni non espressamente previste con la prima pronuncia (art. 14).

Questo nuovo processo di riduzione e riunificazione dei Comitati interministeriali ubbidisce ad esigenze ben diverse rispetto a quelle di programmazione setto-

²¹⁹ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 16.

²²⁰ Il fenomeno di "fuga" dal modello di delegificazione che in quegli anni si stava verificando è stato oggetto di attenta analisi, anche nei suoi profili teorici generali; cfr., al proposito, G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Giappichelli, Torino, 1996, spec. 125 ss.

riale avviate negli anni '70. Le riforme degli anni '90 rispondono, innanzitutto, ad esigenze di conduzione di politiche economiche e finanziarie, in un contesto di riassetto della finanza pubblica e della revisione della istituzione dell'economia mista; non è casuale, infatti, che sia un collegato alla legge finanziaria del 1994 ad avviare il piano di riaccorpamento delle funzioni dei Comitati soppressi intorno al CIPE²²¹.

Altro fattore che sta alla base di questa svolta è, senza dubbio, il sempre più marcato processo di integrazione comunitaria, che, nel condizionare le politiche economiche degli Stati membri dell'Unione europea, ha limitato i margini per un intervento pubblico nell'economia, rendendo necessario anche un ridimensionamento della relativa organizzazione statale e rendendo meno giustificabile la presenza di buona parte dei Comitati interministeriali economici²²².

Ancora, l'esigenza di una riduzione delle sedi collegiali di governo rappresenta il riflesso delle condizioni politico-istituzionali dei primi anni '90. L'evoluzione della forma di governo e le riforme elettorali in senso maggioritario, di cui si è già accennato²²³, hanno favorito il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio ed il ridimensionamento del principio dell'indipendenza dei singoli Ministri all'interno del Governo, tanto da rendere meno sostenibile la richiesta da parte di singoli Ministri di istituire un Comitato da presiedere. Inoltre, si consideri anche che la riduzione del numero di Ministeri ha consentito di accorpare le competenze prima distribuite tra molteplici Dicasteri, rendendo meno impellente la necessità di istituire organi all'interno dei quali comporre i vari interessi in gioco²²⁴.

Infine, la tendenza alla progressiva cessione delle competenze di amministrazione attiva dei Comitati a favore dei singoli Ministeri può trovare una spiegazione, più generale, nel nuovo modo di concepire i rapporti tra politica ed amministrazione. Si assiste, infatti, ad un tentativo di ridefinizione dei compiti da attribuire alla politica ed alla burocrazia, assegnando alla prima - della quale i Comitati interministeriali sono espressione - funzioni di indirizzo e controllo, ed alla seconda la concreta gestione finanziaria, tecnica e amministrativa²²⁵.

Quello che, invece, è stato trascurato dal legislatore nell'ultima fase di evoluzione del sistema dei Comitati - e che non è stato neppure oggetto di considerazione da parte della dottrina - è il fatto che la fisionomia dei Comitati interministeriali non sia affatto mutata, perlomeno in termini adeguati, rispetto ai processi che hanno reso protagonisti gli altri livelli di governo di forti trasformazioni e che progressivamente hanno mutato i termini dei rapporti con lo Stato centrale. Si pensi solamente alla riforma costituzionale del Titolo V, conclusasi nel 2001, oppure agli ultimi Trattati che hanno impresso una sensibile accelerazione al processo di integrazione europea. Basti qui anticipare che, per quanto riguarda il CIPE, tale adattamento è avvenuto in via di prassi, rivelando taluni elementi di estremo interesse per

²²¹ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 15.

²²² Sul punto, cfr. ampiamente R. CARANTA, *Intervento pubblico nell'economia*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2000, 371 ss.; D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, *L'azione dei pubblici poteri*, Il Mulino, Bologna, 1997, 118 ss. e 143 ss.

²²³ Cfr. *retro* Cap. II, par. 3.2.

²²⁴ Cfr. D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 120.

²²⁵ Cfr. anche le considerazioni di A. RAVALLI, *I comitati interministeriali*, in P. JARICCI (a cura di), *Studi di diritto pubblico dell'economia*, Kappa, Roma, 2006, 30.

la ricostruzione della posizione costituzionale del Comitato che qui si sta indagando.

7. L'attuale assetto dell'organizzazione interna del CIPE

Come già anticipato, l'art. 1 del d.lgs. n. 430/1997 concorre a ridefinire le attribuzioni esercitate dal CIPE. Per quanto riguarda la sua organizzazione interna, il comma 6 del citato art. 1 stabilisce che il CIPE «si avvale di una segreteria presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che provvede ai compiti operativi e di amministrazione ed alle esigenze di coordinamento e di supporto tecnico delle istruttorie». La disciplina dell'organizzazione di tale struttura viene affidata - ai sensi dell'art. 2, comma 2, dello stesso d.lgs. - a regolamenti ovvero a decreti ministeriali da adottare ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400/1988, stabilendo che essa dovesse essere istituita nell'ambito del Dipartimento di cui all'art. 3, comma 2, lett. c)²²⁶.

Il successivo d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, concernente l'attribuzione dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, e, più nello specifico, il successivo d.m. 8 giugno 1999, concernente il «Riassetto organizzativo dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica», hanno istituito e disciplinato il Servizio centrale di segreteria del CIPE presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Fino al 2006, dunque, le strutture di supporto del CIPE hanno operato presso il Ministero dell'economia e delle finanze, incardinate presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione. Con l'avvio della XV Legislatura, tuttavia, si ha il più importante cambiamento nell'assetto organizzativo del CIPE, che segnatamente determinerà il passaggio del Comitato dall'orbita di influenza del MEF a quella del Presidente del Consiglio. Infatti, uno dei primi atti adottati dal Governo allora appena entrato in carica è stato quello di modificare, mediante decretazione d'urgenza, il d.lgs. n. 300/1999 e l'assetto organizzativo dell'esecutivo²²⁷. Nel quadro della più ampia riforma delle attribuzioni del Ministero dello sviluppo economico - per quanto qui di più prossimo interesse - con l'art. 1, comma 2, del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, sono state trasferite a detto Dicastero un complesso di funzioni prima attribuite al MEF, fra le quali rientra anche la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e di coesione e le funzioni di segreteria del CIPE, con relative risorse finanziarie, strumentali e di personale, le quali, assieme al Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei

²²⁶ Dipartimento che si sarebbe dovuto occupare di «programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, con particolare riferimento alle aree depresse, esercitando a tal fine le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione e utilizzo dei fondi strutturali comunitari».

²²⁷ Cfr. retro Cap. II, par. 3.2.

servizi di pubblica utilità (NARS)²²⁸ ed all'Unità tecnica - finanza di progetto (UTPF)²²⁹, vengono trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Come precisato dal successivo d.P.C.M. attuativo del 31 gennaio 2007, vengono trasferite alla Presidenza del Consiglio le strutture del Servizio centrale di segreteria del CIPE, previste all'art. 3, comma 7, del decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dell'8 giugno 1999, i citati NARS e UTPF di cui all'art. 7 della legge n. 144/1999 e la Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale²³⁰.

Un'altra tappa fondamentale nell'evoluzione dell'assetto organizzativo del CIPE è segnata dall'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE)²³¹. Con due decreti del Presidente del Consiglio del 21 giugno 2007 è stato, rispettivamente, istituito il DIPE e ne è stata disciplinata l'organizzazione interna²³². Più specificatamente, con modifica all'art. 12 del d.P.C.M. 23 luglio 2002, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio", è stato istituito uno specifico dipartimento che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, è preposto ai compiti di: segreteria del CIPE, che «comprende lo svolgimento di compiti operativi, di amministrazione, di coordinamento e di supporto per il CIPE [...] effettuando a tal fine attività di raccordo con le altre amministrazioni» (lett. a); «regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore; coordinamento e monitoraggio degli investimenti pubblici; gestione e cura dei rapporti istituzionali» (lett. b); «analisi e valutazioni in materia di andamenti micro-economici, macro-economici e relativi interventi di politica economica e finanziaria, a livello nazionale, comunitario e internazionale; monitoraggio degli sviluppi economici correnti e prospettici del Paese nonché di specifici settori produttivi e mercati» (lett. c). A questi due primi provvedimenti hanno fatto seguito numerosi decreti del Presidente del Consiglio a modifica della disciplina relativa alle strutture generali della Presidenza del Consiglio

²²⁸ L'UTPF è una struttura istituita presso il CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144 ed avente il compito di «promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati», di fornire supporto al CIPE «su materie inerenti al finanziamento delle infrastrutture» (comma 2).

²²⁹ Il NARS è un organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPE in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore, istituito con delibera n. 81/1996 presso la Segreteria del Comitato, in attuazione del punto 20 della delibera n. 65/1996, recante "Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità".

²³⁰ Quanto a tale struttura, basti qui rilevare che la Cabina di regia nazionale è stata istituita dall'articolo 6 del d.l. 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, quale «struttura di riferimento nazionale per il coordinamento e la promozione di iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari» (comma 1). In attuazione di quanto stabilito dall'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 430 del 1997, l'art. 6 del D.P.R. 9 febbraio 1999, n. 61, recante "Regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Cabina di regia nazionale", ha disciplinato anche l'organizzazione interna della Segreteria tecnica.

²³¹ Cfr. C. MARTINI, *Il dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 844 ss.

²³² Sui due decreti, cfr. F. SPROVIERI, *La riforma del Cipe, Comitato interministeriale per la programmazione economica. I decreti 21 giugno 2007 del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2007, 603 ss.

concernente il DIPE²³³ e numerosi decreti di Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio con i quali è stata modificata l'organizzazione interna di detto dipartimento²³⁴, fino al decreto del Ministro per la Coesione territoriale del 12 aprile 2013, che ha sostituito i precedenti decreti e che, significativamente, è stato adottato dallo stesso Ministro senza portafoglio²³⁵ che ha ricoperto la carica di Segretario del CIPE.

Il d.P.C.M. istitutivo del DIPE affida, inoltre, a successivi decreti del Presidente del Consiglio la riorganizzazione del NARS, del UTPF e della Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale (art. 2, comma 3). In attuazione di tale disposizione, il NARS è stato riorganizzato dal d.P.C.M. 25 novembre 2008 ed attualmente ad esso spetta predisporre le linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, promuoverne l'applicazione omogenea nei contratti di programma, di servizio, nelle convenzioni ovvero negli atti, comunque denominati, sottoposti al suo esame, nonché esprimere pareri e proposte in materia tariffaria e di regolamentazione economica dei settori di pubblica utilità e degli obblighi di servizio pubblico (art. 1, comma 1). La disciplina dell'UTPF è stata riformata con d.P.C.M. 22 luglio 2008, ai sensi del quale esso principalmente svolge «servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto; assistenza alle amministrazioni e soggetti aggiudicatari e nella predisposizione dei bandi di gara nelle procedure di aggiudicazione e nella individuazione dei criteri di valutazione delle offerte ricevute» (art. 2, comma 2), ed offre «supporto in ordine alla valutazione di opere infrastrutturali finanziate con ricorso al capitale privato» oggetto di valutazione da parte del CIPE (art. 2, comma 4). Quanto alla Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale, essa è stata riorganizzata con il d.P.C.M. 22 luglio 2008, che all'art. 2 stabilisce che essa assume la denominazione di «Segreteria tecnica per la programmazione economica» e svolge «funzioni di supporto tecnico del CIPE allo scopo di assicurarne la funzionalità nonché compiti di collaborazione e supporto al Dipartimento in materie giuridiche ed economiche»²³⁶.

8. L'attuale assetto del procedimento decisionale del CIPE

La disciplina sul procedimento decisionale del CIPE viene riservata ad un regolamento interno, la cui definizione viene rimessa a decisioni del Comitato stesso, a testimonianza della salvaguardia delle esigenze di flessibilità che informano le

²³³ D.P.C.M. 15 ottobre 2008, d.P.C.M. 25 novembre 2008, d.P.C.M. 5 agosto 2010, poi abrogato da d.P.C.M. 1 marzo 2011, che è stato a sua volta abrogato salvo poche parti dal d.P.C.M. 1 ottobre 2012.

²³⁴ Fra i principali si annoverano i decreti del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio del 15 ottobre 2008, del 3 novembre 2010.

²³⁵ Prof. Fabrizio Barca.

²³⁶ Si ricorda che con d.P.R. 14 maggio 2007, n. 114, recante “Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248”, la Cabina di regia nazionale è stata soppressa.

strutture ed i procedimenti decisionali della Presidenza del Consiglio e, in particolare, del CIPE stesso.

Quanto al procedimento di adozione di tale regolamento, l'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 430/1997, nella prospettiva di riforma organica del Comitato, dispone che il CIPE, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, provveda, su proposta del Presidente e «sentita» la Conferenza Stato-Regioni, ad «adeguare il proprio regolamento interno», al fine di assicurare che «la partecipazione alle riunioni collegiali sia riservata ai Ministri interessati, limitando a casi eccezionali la possibilità di delega e prevedendo che un Sottosegretario di Stato al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica partecipi alle riunioni in rappresentanza dello stesso Ministero, qualora il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica partecipi alle riunioni in qualità di Presidente delegato del CIPE» (lett. a); che «il procedimento di formazione delle proposte di delibera sia riordinato in coerenza con quanto disposto dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», e in modo da consentire la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e delle Regioni interessate all'elaborazione delle proposte «sin dalla fase iniziale» (lett. b); che «le proposte delle amministrazioni competenti, sulla base delle quali il CIPE è chiamato a deliberare, siano corredate dalle opportune valutazioni tecniche, economiche e finanziarie» (lett. c).

Il regolamento interno del CIPE è stato modificato più volte, procedendo sempre tramite la tecnica della novazione²³⁷. È interessante notare, però, come vi sia una sostanziale continuità nei contenuti delle delibere che di volta in volta hanno approvato il Regolamento interno e che si sono succedute dal 1998 al 2012. Le principali novità riguardano le modifiche testuali conseguenti al trasferimento della Segreteria tecnica, alla successiva istituzione del DIPE nel 2007, con conseguente trasferimento di competenze dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (poi MEF) alla Presidenza del Consiglio²³⁸, ma, soprattutto - come si darà conto più nel dettaglio a breve - alla fase dell'istruttoria interna.

Occorre osservare, inoltre, che nel procedimento di adozione del regolamento interno, il parere della Conferenza Stato-Regioni ex art. 5, comma 1, d.lgs. n. 430/1997 sia stato richiesto solamente per la prima delibera e non per le successive

²³⁷ Si tratta, nello specifico, delle deliberazioni del 13 luglio 1993, n. 57, in materia di disposizioni organizzative relative alle attività dei Comitati interministeriali; del 26 giugno 1996, n. 101, del 9 luglio 1998, n. 63, del 6 novembre 2009, n. 94, del 13 maggio 2010, n. 58, del 30 aprile 2012, n. 62, concernenti il regolamento interno del Comitato interministeriale per la programmazione economica. La deliberazione del 5 agosto 1998, n. 79, e successive modifiche e integrazioni, hanno istituito e regolato le Commissioni interne del CIPE.

²³⁸ La delibera n. 63 del 1998 originariamente prevedeva che il CIPE si riunisse presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (art. 1, comma 8); che svolgesse le funzioni di Segretario del CIPE un Sottosegretario di Stato al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (art. 1, comma 6); che le attività di supporto alle sedute del CIPE fossero svolte dal Servizio centrale di segreteria del CIPE di cui all'art. 3 del D.P.R. 28 aprile 1998, n. 154 (art. 1, comma 9); che le Commissioni istruttorie avessero sede presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (art. 2, comma 5); che la riunione preparatoria fosse coordinata dal Sottosegretario di Stato al tesoro, al bilancio e alla programmazione economica con funzioni di Segretario del CIPE e che le relative funzioni di segretario fossero svolte dal Dirigente della Segreteria del CIPE (art. 3, comma 2); che al termine delle sedute del CIPE fosse l'Ufficio stampa del Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica a redigere il comunicato relativo ai lavori della seduta (art. 7, comma 1).

che ne hanno modificato i contenuti, con una sorta di “interpretazione *una tantum*” del principio di legalità.

Venendo propriamente all’organizzazione interna dei lavori, si prevede che il Comitato si riunisce, almeno due volte l’anno, in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza e dell’allegato programma strategico infrastrutture predisposto ai sensi dell’art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443. Per prassi non è prevista la formazione di alcun calendario delle sedute e, in media, il CIPE si riunisce all’incirca una volta al mese. Tradizionalmente, è al Presidente del Consiglio, eventualmente su proposta del Segretario, che spetta convocare le sedute, vista la sua responsabilità - come si dirà - nella decisione sull’ordine del giorno.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, in caso di impedimento, dal Ministro dell’economia e delle finanze in qualità di Vice Presidente del Comitato (art. 1, comma 3, della delibera n. 62/2012, conformemente all’art. 16, comma 2, legge n. 48/1967). Nella maggioranza dei casi, comunque, è il Presidente del Consiglio che presiede l’organo. In alcune ipotesi il Comitato deve essere presieduto in maniera «non delegabile» dal Presidente del Consiglio dei Ministri, segnatamente qualora all’ordine del giorno della seduta siano inclusi argomenti per i quali la legge dispone in tal senso (art. 1, comma 3, del. n. 62/2012)²³⁹. Quando la seduta del Comitato è presieduta dal Ministro dell’economia e delle finanze, vi partecipa un vice Ministro o un sottosegretario di Stato del Ministero dell’economia e delle finanze in rappresentanza dello stesso Ministero (art. 1, comma 3, del. n. 62/2012).

Quanto ai soggetti che possono partecipare alle sedute del CIPE, nel rispetto dell’art. 5, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 430/1997, l’art. 1, comma 2, del regolamento interno (del. n. 62/2012) stabilisce che «alle sedute del Comitato partecipano i Ministri previsti dalla normativa vigente». Sebbene sia stata espunta la precedente previsione regolamentare che espressamente contemplava la possibilità di invitare Ministri «in ragione delle materie oggetto di trattazione» e la partecipazione «del Ministro per i rapporti con le regioni in qualità di Presidente della Conferenza Stato-Regioni» (art. 1, comma 2, del. n. 58/2010), tutt’oggi la composizione deve essere ritenuta flessibile, rispondendo così all’art. 2, legge 17 maggio 1999, n. 144, secondo cui «in attesa della riforma della composizione del CIPE, nell’ambito della razionalizzazione dell’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e del riordino, soppressione e fusione dei Ministeri previsti dall’articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, partecipano alle singole riunioni del CIPE, con diritto di voto, anche i Ministri, non appartenenti al CIPE, nelle cui competenze sono comprese le materie oggetto delle deliberazioni», nonché alla normativa di rango primario a carattere settoriale e istitutiva dei singoli ministeri.

Un’importante e recente novità, tuttavia, è rappresentata dall’art. 1, comma 9, lett. a), della legge n. 24 giugno 2013, n. 71, che ha sostituito l’art. 16, comma 2,

²³⁹ Così, ad esempio, per la diversa allocazione delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate ex art. 60, c. 1, legge n. 289/2002, su cui v. *infra* Cap. IV, par. 6. Per prassi si ritiene che il CIPE debba essere presieduto dal Presidente del Consiglio solamente per l’adozione delle delibere con le quali si ripartiscono fondi, non per quelle che semplicemente interessano le materie di pertinenza dei fondi (es. linee guida)

della legge n. 48/1967. Ad oggi il CIPE «è costituito in via permanente dal Ministro dell'economia e delle finanze, che ne è vice presidente, e dai Ministri degli affari esteri, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché dai Ministri delegati per gli affari europei, per la coesione territoriale, e per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e dal Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa». Si è, dunque, parzialmente “irrigidita” la composizione del Comitato, tramite l'individuazione di un numero fisso di partecipanti. A questo proposito, sarà forse necessario modificare la corrispondente parte del regolamento interno per renderla più funzionale al mutato quadro legislativo.

Ai Ministri indicati, come di consueto, si possono aggiungere ulteriori soggetti di volta in volta invitati. Fra essi vi sono, innanzitutto, i Ministri di regola esclusi, qualora «vengano trattate questioni riguardanti i settori di rispettiva competenza», ed i Presidenti delle regioni e delle Province autonome, qualora «vengano trattati problemi che interessino i rispettivi Enti» (art. 16, comma 9, legge n. 48/1967). Il regolamento interno specifica anche che «ove un Presidente si trovi nell'impossibilità di partecipare alla seduta, può delegare per iscritto un assessore della propria Regione o Provincia autonoma» (art. 1, comma 6, del. n. 62/2012).

L'art. 1, comma 7, primo periodo, del regolamento interno dispone che alle sedute possano anche partecipare, su invito del Presidente, il Governatore o il Direttore generale della Banca d'Italia e il Presidente dell'Istituto statistico nazionale, ricalcando così sostanzialmente quanto previsto dall'art. 16, comma 11, della legge n. 67/1948²⁴⁰. Il regolamento, tuttavia, non si limita a disporre quanto previsto a livello legislativo, poiché aggiunge che «il Presidente può altresì invitare rappresentanti degli Enti locali e Presidenti di altri Enti o Istituti pubblici quando siano iscritti all'ordine del giorno argomenti che interessino i rispettivi Enti e Istituti o in ragione di specifiche competenze settoriali» (art. 1, comma 7, secondo periodo, del. n. 62/2012). Quest'ultimi invitati, però, «non possono delegare la partecipazione alla seduta».

Infine, una novità di rilievo introdotta recentemente è la previsione che non solo alle riunioni pre-CIPE (come stabilito fin dall'art. 3, comma 2, delibera n. 63/1998), ma anche alle sedute del Comitato (art. 1, comma 7, delibera n. 58/2010), debba assistere un ragioniere generale dello Stato, o un funzionario da lui delegato, «con compiti di supporto tecnico ai partecipanti, in relazione agli effetti sulla finanza pubblica dei provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato» (ora art. 1, comma 8, del. n. 62 del 2012).

Il regolamento interno, poi, ammette anche la possibilità che i membri del CIPE si facciano sostituire in caso di assenza. L'art. 1, comma 5, primo periodo, stabilisce che «ove un Ministro si trovi nell'impossibilità di partecipare alla seduta, co-

²⁴⁰ Secondo cui «Alle sedute del Comitato interministeriale per la programmazione economica possono essere invitati ad intervenire il Governatore della banca d'Italia, il Presidente dell'Istituto centrale di statistica, il segretario della programmazione»

munica la circostanza al Segretario del Comitato e può delegare per iscritto un Vice Ministro o un Sottosegretario di Stato».

Ben più problematica, tuttavia, è la circostanza che la seduta possa svolgersi anche in assenza di uno dei partecipanti. Secondo l'art. 1, comma 5, secondo periodo, «in caso di assenza di un Ministro o del suo delegato, il Presidente del Comitato [...] può disporre il rinvio della trattazione della materia o, in relazione alla particolare rilevanza dell'argomento o alla imminente scadenza di termini normativi, la sua discussione anche in assenza del rappresentante dell'amministrazione il cui Ministro è impossibilitato a intervenire». Per prassi, anche qualora sia assente il rappresentante di un'amministrazione, il Presidente del CIPE dispone che il collegio deliberi comunque; non accade praticamente mai, quindi, che si rinvi una questione per assenza di un componente. La stessa prassi, tuttavia, attesta anche come i rappresentanti partecipino con alta frequenza alle sedute. Nonostante ciò, va messo in conto che un Ministro debba ritenersi vincolato ad una decisione del CIPE quand'anche non vi abbia concorso alla formazione.

All'art. 1, comma 4, il regolamento interno vigente stabilisce che le funzioni di segretario siano svolte da un Ministro senza portafoglio o un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in assenza del quale sono svolte dal componente più giovane di età presente alla seduta.

Attualmente, tuttavia, a seguito delle modifiche introdotte dalla già richiamata legge n. 24 giugno 2013, n. 71, l'art. 16, comma 10, della legge n. 48/1967 stabilisce che «partecipa alle riunioni del Comitato, con funzioni di segretario, un Ministro o un Sottosegretario di Stato, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri». È stato quindi eliminato il vincolo che imponeva che il segretario del CIPE dovesse essere ricoperto da una figura incardinata presso la Presidenza del Consiglio. Se ciò, da una parte, spezza il forte raccordo tra Presidente del Consiglio, DIPE e segretario del CIPE, dall'altra rischia di creare commistioni improprie tra Ministro proponente della delibera CIPE, responsabile dell'istruttoria e segretario del CIPE, dal momento che - come si capirà meglio in seguito, quando si chiarirà il ruolo di tali figure nell'*iter* decisionale - ciascuna di queste tre figure potrà essere ricoperta da soggetti di provenienza dello stesso Dicastero. Con l'inizio della XVII Legislatura, nel corso del primo Governo Letta, la carica di Segretario del CIPE è stata ricoperta da un sottosegretario al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Questo Ministero, come si vedrà, occupa una parte di indubbio protagonismo in seno al CIPE, sia per la quantità delle decisioni assunte dal Comitato nel settore di riferimento, e per le quali il Ministro è proponente, sia per la quantità di risorse movimentate. In definitiva, con questa modifica alla disciplina sul segretario del CIPE, in apparenza marginale, si rischia di mettere in pericolo l'"equidistanza" dell'organo collegiale dalle sue singole componenti ministeriali.

Venendo propriamente all'*iter* decisionale, occorre osservare come l'attività istruttoria e preparatoria alle riunioni del CIPE svolga un ruolo fondamentale.

Innanzitutto il regolamento interno, in attuazione dell'art. 1, c. 3, del d.lgs. n. 430/1997, stabilisce che per l'esercizio di pressoché tutte le attribuzioni del CIPE, «riferite a questioni di particolare rilevanza generale e intersettoriale», è possibile costituire «Commissioni o Gruppi di lavoro per lo studio, la valutazione e la formu-

lazione di proposte su specifici argomenti, con sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri» (art. 2.1, del. n. 62/2012). Viene fatta salva la previsione all'art. 1, c. 4, del d.lgs. n. 430/1997, secondo cui «il Presidente del CIPE può richiedere, anche su proposta di amministrazioni statali o regionali, la trattazione collegiale di questioni che incidono sull'azione di politica economica del Governo».

Protagonista di questa fase è il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE), che «assicura il necessario supporto alle sedute del Comitato e alle riunioni preparatorie» (art. 1, comma 10, del. n. 62/2012).

Il procedimento decisionale del Comitato comincia con un impulso da parte di un organo politico, ovvero la proposta di un Ministro o dei Capi di Gabinetto. Le proposte, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 430/1997, devono essere inviate al DIPE corredate da tutta la documentazione preparatoria necessaria ai fini della decisione, ovvero da una «scheda di valutazione tecnica, economica e finanziaria e sul rispetto dei vincoli comunitari, nonché dei concerti, intese e pareri necessari, unitamente a una sintesi a cura dell'amministrazione proponente, finalizzata a rendere chiare e trasparenti le valutazioni contenute nei medesimi pareri, rilevanti ai fini delle determinazioni del Comitato» (art. 2, comma 2, del. n. 62/2012). L'importanza della presentazione dei documenti istruttori e delle correlate valutazioni costituisce una vera e propria condizione di procedibilità, tanto che la loro incompletezza «impedisce l'iscrizione della proposta all'ordine del giorno della convocazione della riunione preparatoria». I compiti istruttori del DIPE, dunque, sono differenti da quelli svolti dal Dicastero proponente e si sostanziano in una verifica della regolarità dell'istruttoria realizzata a livello ministeriale. A questo controllo "esterno", però, possono eventualmente aggiungersi "osservazioni" che torneranno utili durante le successive sedute pre-CIPE per superare eventuali criticità riscontrate.

L'attuale assetto organizzativo interno e, in particolare, la disciplina delle strutture preposte all'istruttoria, rappresenta una grossa novità rispetto a quanto si stabiliva fino al precedente Regolamento interno (del. 58/2010). In passato, l'attività istruttoria veniva affidata a speciali Commissioni, indicate dal regolamento ed istituite con delibera CIPE²⁴¹. Ciascuna delibera istitutiva ne disciplinava composizione e modalità di funzionamento (art. 2, comma 5, del. 58/2010). Esse avevano sede presso la Presidenza del Consiglio ed erano composte dai Sottosegretari delle amministrazioni interessate dalle questioni di volta in volta affrontate e, per ciascuna Commissione, da un Sottosegretario designato dal Presidente della Conferenza Stato-regioni, con l'intento di assicurare costantemente il raccordo con le istituzioni regionali. Sempre al medesimo scopo, qualora fossero state affrontate questioni di interesse regionale generale o particolare, si assicurava la partecipazione, rispetti-

²⁴¹ L'art. 2, comma 1, del. 58/2010 elencava: la commissione per il coordinamento delle politiche economiche nazionali con le politiche comunitarie; la commissione per l'occupazione e il sostegno e lo sviluppo delle attività produttive; la commissione per le infrastrutture; la commissione per la ricerca e la formazione; la commissione per il commercio estero; la commissione per lo sviluppo sostenibile. L'attività della commissione per il commercio estero rimane disciplinata secondo quanto previsto dall'art. 24 del d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 143. Il successivo comma 2, inoltre, confermava le attribuzioni del NARS e del Comitato per la montagna di cui alla delibera CIPE 13 aprile 1994 (quest'ultimo non più previsto dal regolamento di cui alla delibera n. 62/2012).

vamente, del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle giunte regionali e delle Province autonome o del singolo Presidente della giunta regionale o della Provincia autonoma interessata (art. 2, comma 6, del. 58/2010). La delibera istitutiva, inoltre, prevedeva come l'attività della Commissione fosse supportata da una struttura interministeriale permanente²⁴². Le Commissioni venivano poi di norma presiedute dal Sottosegretario dell'amministrazione con competenza prevalente nell'affare assegnato alla Commissione, congiuntamente al Segretario del CIPE. In passato, dunque, vi era un forte coinvolgimento concertato dalle amministrazioni ministeriali ed una loro responsabilizzazione collegiale sin dalla fase istruttoria. Al DIPE, e più precisamente al Capo Dipartimento, veniva invece affidato «il collegamento fra le attività delle commissioni ed il relativo coordinamento tecnico», con la condizione che almeno un funzionario del DIPE fosse componente di ciascuna struttura di supporto interministeriale.

Quanto al procedimento decisionale, spettava al Segretario del CIPE di assegnare alla Commissione competente, con l'accordo del Ministro proponente, l'istruttoria delle questioni o provvedimenti di particolare rilevanza generale e intersettoriale²⁴³. La relazione prodotta veniva poi trasmessa al DIPE che predisponendo, su tale base, lo schema di deliberazione e curava l'iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno della successiva seduta (art. 2, comma 7, del. 58/2010).

Su richiesta del Ministro proponente, inoltre, era possibile saltare la fase istruttoria in commissione, trasmettendo al DIPE tutta la documentazione che, come si vedrà a breve, attualmente viene richiesta come condizione di procedibilità affinché una questione possa essere valutata ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno delle sedute CIPE (art. 2, comma 7, del. 58/2010).

Le ragioni per cui l'istruttoria non viene più affidata a Commissioni interne risiedono nelle concrete esigenze decisionali del Comitato. Già da tempo, infatti, vi era bisogno di rendere più snello il procedimento decisionale e, da alcuni anni, le Commissioni non venivano più convocate. Di contro, la progressiva riduzione delle competenze del CIPE aveva reso troppo “pesante” questa modalità di istruttoria. Si è deciso, dunque, di eliminare il momento concertativo affidato a soggetti politici, ovvero i sottosegretari partecipanti alle Commissioni, per favorire uno scambio a livello amministrativo tra CIPE e singoli Dicasteri. Se tanto risulta sufficiente per assicurare la comunicazione fra CIPE e amministrazioni, bisogna ammettere che il Comitato ha - almeno in parte - perso in capacità di elaborare politiche autonome rispetto ai Ministri, sui quali oggi è costretto ad appoggiarsi per istruire le questioni.

Sebbene l'istruttoria non venga più affidata al sistema delle Commissioni, attualmente le proposte presentate al DIPE vengono esaminate in una riunione preparatoria chiamata “pre-CIPE”, avente il ruolo fondamentale di “filtro” rispetto alle questioni che giungono di fronte al Comitato. Questo momento preparatorio, innanzitutto, ha espressamente il compito di «assicurare, ove possibile, la completa definizione degli argomenti da sottoporre all'esame del Comitato stesso, approfon-

²⁴² A seconda della questione trattata, all'atto di assegnazione dell'affare la struttura di supporto poteva essere integrata anche da essere integrata da altri rappresentanti dei Ministeri interessati nonché da esperti anche estranei alla pubblica amministrazione (art. 2, comma 5, del. 58/2010).

²⁴³ Art. 2, comma 4, del. 58/2010. In difetto di accordo, il Presidente del CIPE determina l'affidamento dell'istruzione alle commissioni o al DIPE.

dendone anche le eventuali implicazioni di carattere politico» (art. 3, comma 1, del. n. 62/2012). Ma la funzione di “filtro” affidata al pre-CIPE si apprezza ancor più poiché, salvo casi eccezionali di cui si darà poi conto, «gli argomenti possono essere inseriti all’ordine del giorno delle sedute del Comitato soltanto se esaminati nella riunione preparatoria» (art. 3, comma 5, del. n. 62/2012). Spetta dunque al DIPE, su indicazione del Presidente e sulla base delle proposte già esaminate nel corso della riunione preparatoria, predisporre l’ordine del giorno delle sedute CIPE (art. 4, comma 1, del. n. 62/2012). A questa fase, quindi, si riconosce un ruolo che non è semplicemente limitato alla mera istruttoria materiale, ma è quello di trattare, risolvere, oppure anche eventualmente rinviare nel tempo, questioni di carattere politico, ancor prima che vengano affrontate dal CIPE stesso.

A queste sedute partecipano, per le amministrazioni interessate, i Sottosegretari di Stato, eventualmente coadiuvati da un funzionario delegato dall’Amministrazione, oppure il Capo di Gabinetto o il Capo dell’Ufficio legislativo del MEF (art. 3, comma 3, del. n. 62/2012). In passato era previsto che alle riunioni pre-CIPE partecipasse anche il Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome, qualora fossero in esame questioni di interesse generale per le Regioni (art. 3, comma 3, del. 58/2010). Questa previsione è stata successivamente soppressa e ciò potrebbe creare problemi di compatibilità con il disposto all’art. 1, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 430/1997 che, come detto, esige la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e delle Regioni interessate «all’elaborazione delle proposte sin dalla fase iniziale». Anche su questo punto, la prassi attesta il sostanziale rispetto della previsione normativa, dal momento che l’istruttoria viene integrata con frequenti contatti informali con le autonomie territoriali, mentre i rappresentanti delle Regioni, ove necessario, vengono sistematicamente invitati a partecipare alle sedute del Comitato.

Le riunioni preparatorie vengono coordinate dal Segretario del CIPE, mentre le funzioni di segretario delle relative sedute vengono svolte dal Capo del DIPE.

L’ordine del giorno delle riunioni pre-CIPE viene predisposto dal DIPE su indicazione del Segretario e sulla base delle proposte inoltrate al Comitato e corredate dalla documentazione di cui sopra (art. 3, comma 1, del. n. 62/2012). Contestualmente alla convocazione della riunione preparatoria, il DIPE rende disponibile alle Amministrazioni interessate la documentazione presentata, consentendo così ad esse di formulare eventuali osservazioni sulle questioni da affrontare (art. 3, comma 2, del. n. 62/2012). In occasione della riunione pre-CIPE, inoltre, il DIPE predispone un documento contenente la descrizione sintetica dell’istruttoria sulle proposte iscritte all’ordine del giorno e che saranno affrontate (art. 3, comma 4, del. n. 62/2012).

In esito alle sedute viene redatto un processo verbale nel quale si riassume sinteticamente le risultanze della discussione per ciascun argomento (art. 3, comma 1, del. n. 62/2012).

In passato poteva accadere che vi fosse disaccordo sugli atti istruiti dalle Commissioni interne e dunque si prevedeva la possibilità che, in tali ipotesi, durante le sedute pre-CIPE, il Segretario del CIPE potesse disporre «la restituzione alla commissione per ulteriori approfondimenti o la discussione dell’affare in sede CIPE» (art. 3, comma 1, del. 58/2010). In quest’ultimo caso, era possibile saltare la fase dell’esame in commissione.

Come anticipato, i singoli argomenti possono essere iscritti all'ordine del giorno delle sedute CIPE solo se esaminati nelle sedute pre-CIPE, salvo che «il Presidente ravvisi la non differibilità della relativa trattazione» (art. 4, comma 2, del. n. 62/2012). Il Presidente, inoltre, ove ne ravvisi l'indifferibilità, può decidere la trattazione di un argomento non inserito all'ordine del giorno in «casi di particolare urgenza» e qualora «vi sia l'unanimità dei membri effettivi presenti» (art. 4, comma 3, del. n. 62/2012).

A partire dal 2011 è stata adottata la prassi di porre alla base della seduta del CIPE una «nota congiunta» del DIPE e del Ministero dell'economia e delle finanze, contenente «l'oggetto delle decisioni e le osservazioni e le prescrizioni relative ai singoli punti all'ordine del giorno, alla luce degli esiti dell'istruttoria e della riunione preparatoria» (art. 6, comma 6, del. n. 62/2012). Tale nota viene assunta come base di lavoro, con l'evidente intento di semplificare le questioni che gli organi politici partecipanti alle sedute si trovano ad affrontare, ma anche di porre alcuni punti fermi su questioni che, verosimilmente, non verranno smentite nel corso della seduta.

Il presidente del CIPE esercita le funzioni che ordinariamente spettano ai presidenti dei collegi, tra cui rientrano: il potere di convocare il Comitato; aprire e chiudere le sedute; verificare la presenza e, ove specificamente richiesto, la permanenza del quorum costitutivo; dirigere i lavori; porre ai voti le deliberazioni dichiarandone l'esito; modificare la successione degli argomenti da esaminare e riunire la discussione dei punti all'ordine del giorno; curare che gli interventi siano svolti in modo sintetico, eventualmente limitando il tempo per l'esposizione e il numero degli interventi di ciascun componente (art. 5, 6, commi 1 e 2, del. n. 62/2012).

È previsto un quorum costitutivo per le sedute del CIPE della metà più uno dei componenti. Essendo un organo a composizione variabile, i quorum variano di seduta in seduta.

Il regolamento interno prevede che le decisioni del CIPE siano assunte mediante votazione. I partecipanti alle sedute che dissentano da una decisione presa a maggioranza ed abbiano espresso voto contrario, devono «chiedere che ne sia dato atto nel processo verbale, dandone succinta motivazione», con l'avvertenza che «non è consentita la comunicazione o la divulgazione dell'opinione dissenziente» (art. 6, comma 4, del. n. 62/2012). La prassi, tuttavia, attesta che, al pari di quanto avviene all'interno di molti organi collegiali del Governo, si tende ad assumere decisioni senza giungere ad una votazione formale, bensì approvando i singoli punti con un consenso unanime. Anche il regolamento interno, in fin dei conti, sembrerebbe favorire questa tendenza, stabilendo che «spetta, in ogni caso, al Presidente decidere il rinvio della discussione o della adozione di deliberazioni su singoli punti all'ordine del giorno» (art. 6, comma 5, del. n. 62/2012). Il presidente, dunque, ha la possibilità di ricomporre eventuali fratture che possano verificarsi all'interno del collegio e che possono avere rilevanti conseguenze non solo politiche, ma anche giuridico-istituzionali. Solitamente, se il Ministro proponente una specifica delibera, o il suo rappresentante, non è presente in seduta, si provvede al rinvio della discussione. Un eventuale rinvio, però, non è detto avvenga nel caso in cui a mancare sia l'esponente di un'amministrazione differente da quella proponente.

Una volta assunta la decisione in esito alle sedute CIPE, il DIPE redige materialmente il testo definitivo dei provvedimenti adottati in seduta in conformità a quanto deliberato.

Entro 14 giorni lavorativi dalla data della seduta, lo schema viene trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze per le verifiche degli effetti sulla finanza pubblica. In definitiva, occorre osservare come la Ragioneria generale dello Stato intervenga in molteplici fasi del procedimento, per lo più in base alle previsioni regolamentari: nella riunione pre-CIPE, con la redazione della nota congiunta DIPE-MEF, con la presenza nella seduta CIPE e, da ultimo, nella verifica *ex post*.

Gli esiti delle verifiche sono nuovamente inviati al DIPE entro 8 giorni lavorativi dalla data di ricezione degli schemi di delibera. Infine, al DIPE spetta il compito di trasmettere le delibere al Presidente del Consiglio perché questi ponga la sua firma entro 30 giorni decorrenti dalla seduta in cui le stesse sono state assunte, ai sensi dell'art. 41, comma 4, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (art. 6, comma 7, del. 62/2012). La delibera viene, così, perfezionata con la firma del soggetto politico, ovvero Presidente del Consiglio e Segretario del CIPE.

In esito alla seduta, inoltre, viene redatto processo verbale da parte del Segretario della seduta con l'ausilio del DIPE (art. 10, comma 1, del. 62/2012). Il verbale, che rimane atto riservato, viene anch'esso sottoscritto dal Segretario e dal Presidente del Consiglio e si considera approvato con la firma di quest'ultimo, salvo che ne venga rimessa l'approvazione al Comitato (art. 10, del. 62/2012)²⁴⁴.

A questo punto la delibera viene inviata alla Corte dei Conti per l'esercizio del controllo di legittimità ex art. 3 della legge n. 20/1994, come da ultimo modificato dall'art. 41, comma 5, d.l. n. 201/2011, unitamente agli esiti dei controlli effettuati dal MEF (art. 11, comma 1, del. n. 62/2012).

Infine, una volta registrata dall'organo contabile, la delibera viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale (art. 11, comma 1, del. n. 62/2012).

²⁴⁴ Quanto al contenuto del processo verbale, esso riporta, per ciascuna seduta: luogo, data, ora di apertura e di chiusura della seduta; ordine del giorno, con specifica indicazione delle questioni di particolare urgenza per le quali viene proposta la trattazione direttamente in seduta; elenco dei presenti, con l'indicazione di chi ha presieduto la seduta e di chi ha svolto le funzioni di Segretario; constatazione espressa della verifica del numero legale; succinto resoconto della discussione distinto per argomento, con il risultato delle eventuali votazioni senza indicazione nominativa dei voti espressi, salvo l'esplicita richiesta dei componenti in tal senso; testo integrale delle deliberazioni, anche mediante rinvio ad allegati (art. 9, del. n. 92/2012).

CAPITOLO IV - Il complesso delle funzioni e delle competenze attualmente esercitate dal CIPE

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio. - 3. Dall'intervento nel Mezzogiorno all'intervento nelle aree depresse del Paese. - 4. La programmazione negoziata. - 5. La programmazione dei fondi europei a finalità strutturale. - 6. Il Fondo per le aree sottoutilizzate. - 7. La società Sviluppo Italia. - 8. Il sostegno alle imprese. - 9. Le politiche a favore del lavoro e della formazione. - 10. Il commercio con l'estero. - 11. La cooperazione allo sviluppo. - 12. Il Programma infrastrutture strategiche. - 13. Le tariffe ed i servizi di pubblica utilità. - 14. Ulteriori competenze riguardanti le opere pubbliche. - 15. La sanità. - 16. L'agricoltura, la pesca e l'industria. - 17. La montagna. - 18. L'ambiente. - 19. La ricerca. - 20. I servizi statistici.

1. Premessa

Per cogliere a pieno i termini con cui il Comitato interministeriale per la programmazione economica si colloca nel sistema costituzionale e nel circuito di indirizzo politico non è possibile limitarsi ad un'analisi dell'organo dal punto di vista strutturale e organizzativo, come si è cercato di fare nella parte conclusiva del precedente Capitolo. La prospettiva privilegiata nel presente studio - secondo le considerazioni svolte nel Capitolo iniziale¹ - è, infatti, quella che parte da una concezione di forma di governo di tipo dinamico-funzionale, secondo la chiave di lettura offerta dalla nozione di indirizzo politico. Volendo rispettare queste premesse, dunque, per meglio verificare i termini con cui il CIPE si sia incardinato nell'ordinamento non è possibile sottrarsi ad una più attenta analisi delle attività che concretamente il Comitato svolge nell'attuale contesto. Solo così, infatti, sarà possibile comprendere in che misura il CIPE partecipi all'attività di indirizzo politico - offrendo, in ultima analisi, qualche spunto per cogliere come questa stessa nozione sia mutata nel corso del tempo - e si collochi all'interno del sistema. Questo passaggio, inoltre, consentirà anche di capire meglio quale posizione assumere nei confronti di alcuni interrogativi nascenti dalle problematiche di ordine costituzionale esposte nel secondo Capitolo.

In questo Capitolo, come anticipato, si offrirà una panoramica delle funzioni e delle competenze che il CIPE attualmente svolge. Prima di tutto, però, è necessario precisare cosa significhi "attuale", ovvero giustificare il confine temporale assunto per definire il conteso di analisi. Il ragionamento verrà sviluppato in continuità con l'esposizione del precedente Capitolo e coerentemente con la suddivisione nelle diverse fasi storiche scandite dagli interventi normativi più organici che hanno interessato il sistema dei Comitati interministeriali. La fase attuale, dunque, viene identificata a partire dall'attuazione data alle disposizioni del d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, e, in particolare, con la delibera 6 agosto 1999, n. 141, la quale ha cercato di

¹ Cfr. *retro* Cap. I, par. 1.

sistematizzare le attribuzioni del Comitato in coerenza con i più recenti indirizzi formulati espressamente a livello legislativo: devoluzione alle amministrazioni competenti per materia delle funzioni di gestione; trattenimento da parte del Comitato delle principali funzioni di programmazione ed indirizzo generale. Ovviamente si tratta di un discrimine temporale che non impone nette cesure. Come si vedrà, nel periodo preso in esame il CIPE ha continuato ad esercitare competenze attribuitegli da normative anteriori a tale delibera, oppure si è trovato investito di nuove competenze anche a distanza di tempo dal confine temporale prescelto. Questi possibili “sfasamenti” sono dovuti anche al fatto che il Comitato interviene in una congerie di settori materiali che possono non essere coordinati fra di loro.

Per impostare un’analisi di questo tipo è possibile adottare una molteplicità di parametri, ciascuno dei quali offre vantaggi e presenta anche limiti².

Innanzitutto, l’attività del CIPE può essere studiata a partire dal dato normativo astratto, basandosi su quello che si potrebbe definire un criterio “storico”. Tra i vantaggi, vi è senza dubbio quello di poter individuare chiaramente il momento in cui un determinato potere è stato attribuito, per poter tentare anche di risalire alle specifiche ragioni dettate dal contesto politico-istituzionale. Tra i consistenti svantaggi, però, vi è quello per cui non è detto che un determinato potere, anche se attribuito, venga poi esercitato. Inoltre, l’esercizio di certe prerogative può subire un’evoluzione nel tempo, così da colorarsi di nuovi significati.

Un diverso criterio che si potrebbe adottare è quello delle procedure nelle quali si inserisce il CIPE, in rapporto alle diverse *decision making policies*. Questo criterio consentirebbe di cogliere maggiormente alcuni aspetti funzionali dell’attività del Comitato, ovvero di comprendere quale sia il peso effettivo di ciascuno dei soggetti, compreso il CIPE, che partecipano ad un determinato procedimento decisionale, al di là delle imputazioni formali a livello normativo. Tuttavia, impostare l’analisi in questa direzione rischia di aderire a canoni politologici che svalutano eccessivamente il dato normativo e che guardano a fenomeni che non sono comprensibili fino in fondo, dal momento che buon parte di essi si svolge in via informale all’interno delle amministrazioni.

Ancora, sarebbe possibile impostare l’analisi prendendo come punto di riferimento i destinatari degli atti del CIPE³. Se, da una parte, questo criterio offre il vantaggio della facilità di descrizione e aiuta a mettere in luce alcuni aspetti processuali, quale la possibile lesione di situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i destinatari degli atti, dall’altra, tale metodo pare troppo appiattito su obiettivi puramente descrittivi, senza mostrare capacità di penetrare i caratteri dell’attività del Comitato.

Il criterio che forse si presenta come il più adeguato per procedere all’analisi che ci si prefigge è quello di partire dagli atti concretamente adottati dal CIPE. In questo modo, non vi sarebbe il rischio di andare incontro a difetti di astrazione o di

² Cfr., al riguardo, le considerazioni di E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all’attività*, in *Giur. cost.*, cit., 298 ss.

³ Come sembra fare E. D’ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 93 ss.

formalismo, ma si avrebbe l'indubbio vantaggio di rimanere aderenti alla realtà effettiva dell'attività del Comitato.

A sua volta, i singoli atti potrebbero essere classificati a partire dalle categorie elaborate dalla scienza del diritto amministrativo e costituzionale⁴. In questo caso, però, non sarebbe possibile guardare all'*iter* decisionale che porta al concreto esercizio del potere, né cogliere il peso specifico dei soggetti che vi prendono parte. Il parametro in sé, inoltre, presenta dei rilevanti margini di incertezza che possono ripercuotersi sugli stessi risultati della ricerca; come visto, non vi è affatto concordia all'interno della stessa comunità scientifica su quali siano i confini tra atti politici o di governo, di indirizzo politico o amministrativo, di alta amministrazione o di amministrazione concreta⁵.

Alla luce di queste considerazioni, il metodo prescelto è sì quello che parte intuitivamente dai singoli atti approvati dall'organo, ma non per ottenere un inquadramento entro categorie teorico-dogmatiche, bensì combinando alcuni dei criteri suesposti per costruire una riflessione più ampia. Le pronunce del CIPE verranno analizzate cercando di esplicitare: quale sia il settore di intervento; quale normativa di riferimento conferisce la specifica prerogativa, anche allo scopo di definire il contesto; quale contenuto della pronuncia stessa e quali possibili destinatari⁶. Al di là di questi elementi, tuttavia, per cogliere effettivamente la posizione del CIPE nelle dinamiche istituzionali, sarà anche necessario tentare di ricostruire, a grandi linee, il complessivo procedimento di adozione delle pronunce ed il concreto apporto dei soggetti che vi partecipano, così da comprendere in capo a chi sostanzialmente ricada il potere decisionale. A questo proposito, elementi utilissimi si ricavano dal preambolo delle singole pronunce, dove spesso viene esplicitamente ripercorsa l'istruttoria complessivamente svolta e le principali prassi che informano i processi decisionali. Le considerazioni emerse, infine, sono state confortate anche da un confronto diretto con i funzionari del Comitato incardinati presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE).

La suddivisione che ne emerge, dunque, non è finalizzata alla costruzione di specifiche classificazioni. Da ciò deriva come i paragrafi di questo Capitolo non presentino natura omogenea, ma concentrino i filoni di attività del CIPE autonomamente identificabili per il loro rilievo qualitativo e quantitativo. In base a questa logica, dunque, si è deciso di impostare una suddivisione che privilegia criteri variabili di volta in volta, riferendosi, ad esempio, al settore materiale, alla programmazione delle risorse di uno specifico fondo, al soggetto cui sono rivolti gli indirizzi, con lo scopo, quindi, di soddisfare una finalità meramente espositiva⁷.

⁴ Come preferisce E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all'attività*, in *Giur. cost.*, cit., 300 ss.

⁵ Per qualche spunto, v. retro Cap. I, par. 6.

⁶ Secondo il metodo in parte seguito nella ricerca i cui risultati sono esposti in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, cit.

⁷ Si pensi, ad esempio, alla trattazione congiunta delle politiche di intervento nel Mezzogiorno, le quali, a prima vista, rappresentano semplicemente una congerie di interventi accomunati dai destinatari materiali, ma che, in realtà, costituiscono un complesso di politiche caratterizzato da logiche ed obiettivi contigui. Esse assumono una valenza trasversale in numerosi settori materiali e sono

2. Gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio

Quale eco delle originarie funzioni relative alla programmazione economica generale, il CIPE - per quanto attiene al lasso temporale preso qui in esame - ha esercitato specifiche competenze in ordine ad alcuni di quelli che venivano definiti «strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio» da parte dell'art. 1-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dall'art. 1 della legge 23 agosto 1988, n. 362, per quanto attiene al bilancio dello Stato⁸.

La prima competenza ruota attorno al c.d. Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), di cui all'art. 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362. Tale disposto, prima delle recenti modifiche, prevedeva che «[...] ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico, finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale».

Si articolava, così, un procedimento che coinvolgeva reciprocamente Governo e Camere parlamentari in un unico processo decisionale, nel quale il primo veniva incaricato di predisporre lo strumento di programmazione, mentre alle seconde, successivamente, spettava di prendere posizione assumendo propri atti di indirizzo politico⁹.

Più specificatamente, il DPEF reca in primo luogo una parte descrittiva contenente un'analisi della evoluzione economico-finanziaria europea ed internazionale, con particolare riferimento all'Unione europea, e l'indicazione degli obiettivi macroeconomici, in termini di crescita del prodotto interno lordo e di sviluppo dell'occupazione. In una seconda parte, di carattere prescrittivo, il DPEF, premessa la valutazione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nel precedente documento, fissa gli obiettivi fondamentali della politica di bilancio per il periodo di riferimento: fabbisogno del settore statale, fabbisogno del settore pubblico allargato, indebitamento netto del conto delle pubbliche amministrazioni¹⁰. In tale documento, dunque, sono definiti

tutte accomunate dalla stessa logica di promozione e di sviluppo territoriale di aree depresse di una specifica zona del Paese. Oppure, si pensi alla suddivisione - per diversi aspetti, meramente convenzionale - delle competenze che ruotano attorno al Programma infrastrutture strategiche, che intercedano, ad esempio, le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate o che condizionano i Contratti di programma con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A. Ancora, si è deciso di dedicare un paragrafo *ad hoc* al Fondo per le aree sottoutilizzate, facendo dunque riferimento al fondo cui vengono attinte le risorse e non ai settori interessati dagli interventi, che, in questo caso, sono molteplici.

⁸ Per i fattori che hanno progressivamente indotto all'introduzione di altri istituti, accanto alla legge di bilancio, in grado di favorire disegni di programmazione finanziaria di più ampio respiro, v. G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, 247 ss.

⁹ Così T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, 364.

¹⁰ V. G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enc. giur.*, XVIII, 1998, 10; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 368. Più specificatamente,

sia gli indirizzi e gli obiettivi della manovra di finanza pubblica, sia i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale a legislazione vigente, del bilancio pluriennale e della legge finanziaria¹¹.

Una volta trasmessa la bozza di DPEF alle Camere, protagoniste, almeno inizialmente, divengono le rispettive Commissioni Bilancio, cui spetta di ricevere i pareri e le osservazioni formulate delle altre Commissioni parlamentari, di acquisire eventualmente elementi informativi ed infine di elaborare le relazioni da presentare alle Assemblee. Al *plenum*, poi, spetta di votare le risoluzioni da indirizzare al Governo, con il rischio, peraltro, che le Camere assumano due indirizzi discordanti¹².

Con il DPEF, dunque, viene ad instaurarsi tra Governo e Parlamento un reciproco vincolo rispetto al mantenimento di determinati obiettivi in termini di conti pubblici che, per molti versi, «rinvia al rapporto fiduciario instaurato ex art. 94 Cost., prevedendone una sorta di rinnovo, a cadenza annuale, nei contenuti programmatici di politica economica»¹³.

Nel corso dell'evoluzione legislativa che ha caratterizzato il sistema della contabilità pubblica, il documento programmatico che, dal 1988, veniva denominato DPEF, ha assunto per breve tempo il *nomen* e le funzioni della "Decisione di finanza pubblica" (DFP), in forza dell'art. 10 legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica"¹⁴; infine, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 2, della legge 7 aprile 2011, n. 39, l'"evoluzione"¹⁵ ultima del DPEF va riconosciuta nel "Documento di economia e finanza" (DEF).

Nella sua attuale configurazione, il DEF presenta una struttura complessa, suddivisa in tre sezioni principali. In particolare, in una prima sezione, il Documento

sui contenuti del DPEF e sul grado di vincolatività politica e giuridica del Documento, cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, 208 ss., secondo cui nel DPEF viene illustrato dove la finanza pubblica andrebbe se non si intervenisse, dove il Governo vuole che vada in funzione degli obiettivi che intende perseguire, quali sono le regole da seguire nell'impostare il bilancio e quali sono le misure correttive da adottare per conseguire l'esito desiderato in luogo di quello tendenziale.

¹¹ A. MONORCHIO, N. QUIRINO, *Economia della finanza pubblica*, Cacucci, Bari, 2005, 124 ss.

¹² Sulla procedura parlamentare di esame del DPEF, di cui, rispettivamente, all'art. 118-bis del Regolamento della Camera ed all'art. 125-bis del Regolamento del Senato, cfr. G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 292 ss.; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 369 s. Più in generale, per una recente ricognizione sulla disciplina regolamentare concernente la manovra di bilancio, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, 251 ss.

¹³ Così G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 294. Della medesima opinione anche G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 11, il quale, però, sottolinea anche come «tra le mozioni di fiducia e le risoluzioni di approvazione del D.P.E.F. non sussiste diretta relazione giuridica, trattandosi di atti parlamentari di indirizzo politico rivolti ad ambiti e ad effetti ben distinti». Le risoluzioni in parola, infatti, «non solo producono un effetto reciprocamente vincolante le Camere ed il Governo dal punto di vista politico in modo non dissimile da quanto avviene con mozione di fiducia rispetto a ben più generali obiettivi politici, ma determinano anche un duplice effetto di autolimitazione - sia nei confronti del Governo, che delle Camere - giuridicamente rilevante che è sconosciuto al rapporto di fiducia tout court, e che si manifesta soprattutto all'interno della sessione di bilancio a causa del reciproco intrecciarsi delle norme costituzionali in materia di bilancio e di copertura delle spese, della legislazione contabile e dei regolamenti parlamentari».

¹⁴ Cfr. G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2010, 198 ss.

¹⁵ Cfr. AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011, 49 ss.

reca lo schema del "Programma di stabilità", di cui all'articolo 9, comma 1¹⁶; nella seconda sezione, il DEF indica analisi e tendenze della finanza pubblica¹⁷; nella terza sezione, viene riportato lo schema del "Programma nazionale di riforma", di cui pure all'articolo 9, comma 1¹⁸. In allegato al DEF, inoltre, si prevede adesso espressamente, fra l'altro, che vengano presentate anche «un'unica relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate» (comma 7), ed «il programma predisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni, nonché lo stato di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente» (comma 8).

Questa progressiva evoluzione, inoltre, può essere inquadrata solamente alla luce del fenomeno di sempre più spinta integrazione europea. A questo proposito, abbiamo progressivamente assistito ad una sostanziale attrazione di "quote" rilevanti dell'indirizzo finanziario in favore dell'ordinamento sovranazionale, in forza di un processo di unificazione economico-finanziaria che ha finito per predeterminare una serie di vincoli esterni al governo dei conti pubblici¹⁹. I caratteri portanti della Costituzione economica sarebbero oramai ridefiniti da questo processo di integrazione delle norme sulla finanza pubblica²⁰, e la portata dei vincoli europei al potere di bilancio degli Stati Membri è tale da ritenere che vi sia stata una sostanziale attrazione della sovranità economica in favore dell'ordinamento sovranazionale²¹.

¹⁶ Tenendo conto degli andamenti reali dell'economia, delle anomalie e degli scostamenti rispetto all'evoluzione economico-finanziaria precedente - riportando in uno schema del Programma di stabilità ogni aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso con gli eventuali scostamenti rispetto all'anno precedente e le informazioni per l'UE sull'attuazione del Patto di stabilità e di crescita - il Documento conterrà lo schema del Programma di stabilità, uniformato ai requisiti richiesti dall'UE; riporterà, tra l'altro, gli obiettivi programmatici articolati ma anche le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e la loro sostenibilità nell'evoluzione economico-finanziaria internazionale; indicherà, di massima, le risorse finanziarie necessarie per dare conferma agli impegni e agli interventi pregressi e indicherà pure gli obiettivi consentibili di indebitamento, al netto e al lordo degli interessi, con un occhio anche alla pressione fiscale tendenziale e allo scopo di accelerare la riduzione del debito pubblico; cfr. *ivi*, 50.

¹⁷ Nella seconda Sezione il DEF mostrerà anno per anno i parametri economici essenziali adottati per le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa distintamente per i vari soggetti pubblici, derivandole dall'analisi del conto economico e del conto di cassa dell'anno precedente, presupponendole a legislazione vigente e a "politiche invariate", salvo aggiornamenti coerenti con gli obiettivi prefissi, il tutto esplicitato in un'apposita "nota metodologica" allegata; cfr. *ivi*, 50 s.

¹⁸ Nella terza Sezione si rinviene lo schema del "Programma nazionale di riforma" (PNR), da presentare al Consiglio dell'UE coinvolgendo pienamente il Parlamento nazionale nel nuovo principio di coerenza della programmazione finanziaria interna con procedure e criteri programmatori definiti dall'Unione Europea, rapportandosi all'efficienza delle riforme in corso, alle priorità per il Paese e agli squilibri della competitività; cfr. *ivi*, 51.

¹⁹ Cfr. G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 15. Per alcune prime considerazioni derivanti dall'istituzione della moneta unica, dal divieto di disavanzi eccessivi, dall'imposizione degli obiettivi di convergenza dei risultati economici e dal c.d. Patto di stabilità e crescita, cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 101 ss.

²⁰ S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 37 ss. Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996, 20, che, privilegiando una prospettiva monista, parla di disciplina costituzionale «mista», vale a dire in parte sovranazionale e in parte nazionale.

²¹ In questo senso si esprime, già da tempo, G. GUARINO, *L'atto unico europeo e la dinamica del processo di integrazione comunitaria*, in *Dalla Costituzione all'Unione europea [Del fare diritto*

A questo proposito, non è mancato chi si è espresso apertamente denunciando il contrasto tra l'impianto dei Trattati, da una parte, ed il complesso dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili garantiti dall'ordinamento italiano a livello costituzionale, dall'altra²². Al di là di simili interpretazioni radicali, però, vi è anche chi ha adottato posizioni più concilianti, in virtù delle quali le norme della Costituzione economica europea determinerebbero un'interpretazione evolutiva delle norme costituzionali sul governo dell'economia e dei conti pubblici, perché non soltanto collocate nella prospettiva della compressione dell'indirizzo della spesa, ma perché ricollocate nello spettro dei diritti e valori comuni dell'Unione europea²³.

Nell'ultimo periodo, l'assetto interno si è intrecciato con una disciplina europea sempre più incisiva²⁴, sia sul piano quantitativo (in termini di obiettivi di finanza pubblica), che sul piano procedurale (in particolare, con il c.d. semestre europeo), fino a dar luogo all'importante revisione costituzionale di cui alla l.cost. 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", la quale - in risposta a quanto richiesto in sede europea, prima dal «patto Europlus» e poi dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria (c.d. Fiscal compact)²⁵ - ha riscritto integralmente l'art. 81 Cost. e modificato gli artt. 97, 117 e 119 Cost.²⁶

Tutto ciò «contribuisce a determinare un *riequilibrio* nei rapporti fra Parlamento e Governo nell'ambito della decisione di bilancio»: da una parte, esaltando il ruolo di quest'ultimo, e dall'altra, con una conseguente perdita di centralità della dimensione parlamentare, «sia con riferimento alla programmazione di finanza pubblica sia con riferimento all'adozione delle puntuali decisioni di attuazione degli obiettivi finanziari generali»²⁷.

per cinquant'anni], II, Jovene, Napoli, 1994, 197 ss. Cfr. anche G. DELLA CANANEA, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, 1148 ss.

²² G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 1999. La costituzione europea, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia 7-9 ottobre 1999*, Cedam, Padova, 2000, 480 ss. Sui rischi cui sono esposte le Costituzioni e le democrazie contemporanee a causa dei mercati e dei vincoli internazionali al governo dell'economia, cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, spec. 161 ss. Più in generale, sulla proiezione interordinamentale della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, cfr. A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012.

²³ Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio, L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007, 10 ss. ed i riferimenti ivi indicati. Di «polisemia» dei fondamenti giuridici degli assetti di governo dell'economia in Europa parla G. RIVOSCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 72, a proposito dell'intento di formalizzare i principi dell'economia di mercato come presupposto della stessa unione economico-monetaria, prima, e politica, poi.

²⁴ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 251 ss.

²⁵ Su cui, cfr. F. DONATI, *Crisi dell'euro, "governance" economica e democrazia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, 337 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 9 ss.

²⁶ Sulla citata riforma costituzionale, cfr., su tutti, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2012, consultabile su www.osservatoriosullefonti.it.

²⁷ T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 367.

Venendo propriamente al CIPE, l'art. 1 del d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, demanda al Comitato funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale e, in particolare, la definizione delle linee generali di politica economico-finanziaria per la predisposizione degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio e dei documenti programmatici. In virtù di questa competenza, nella sua generica formulazione, il CIPE si è pronunciato direttamente con un parere sul DPEF stesso - a quanto dato sapere, solamente in un caso -, valutando positivamente lo schema trasmessogli dal Ministro dell'economia e delle finanze²⁸.

Al di là del Documento vero e proprio, però, il CIPE viene coinvolto nell'elaborazione dei due citati allegati, concernenti, rispettivamente, le politiche di sviluppo territoriale condotte mediante il Fondo aree sottoutilizzate (ora Fondo per lo sviluppo e la coesione)²⁹, ed il Programma infrastrutture strategiche³⁰. Queste competenze pongono il Comitato in rapporto con le Camere parlamentari, le quali adottano risoluzioni che interessano anche i menzionati allegati ed impegnano politicamente il Governo stesso.

Un ulteriore “strumento di programmazione finanziaria e di bilancio” *ex art. 1-bis* della legge n. 468/1978 che impegna direttamente il CIPE è la “Relazione previsionale e programmatica”, di cui all'art. 15 della menzionata legge. Si tratta, quest'ultima, di un documento che fornisce uno sviluppo più analitico dei dati contenuti nel DPEF³¹, ovvero «espone il quadro economico generale ed indica gli indirizzi della politica economica nazionale ed i conseguenti obiettivi programmatici, rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, la entità e la ripartizione delle risorse, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato» (art. 15).

Essa ha funzione esclusivamente conoscitiva, perché viene presentata alle Camere senza però che sia sottoposta a votazione³², nonostante che gli strumenti parlamentari di indirizzo al Governo, quali mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno, possano benissimo farvi riferimento nei loro contenuti.

Quanto al procedimento di adozione, l'art. 16, comma 5, della legge n. 48/1967, modificato dalla legge n. 468/1978, dispone che «il CIPE approva la relazione previsionale e programmatica, le relazioni programmatiche di settore e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale», mentre, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 468/1978, «il Ministro del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del tesoro presentano al Parlamento la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo».

Nel corso del periodo preso in esame, il CIPE ha esercitato questa competenza con cadenza regolare, approvando le Relazioni previsionali e programmatiche dei

²⁸ Si tratta della delibera 15 luglio 2005, n. 78, resa sullo schema di DPEF per gli anni 2006 - 2009.

²⁹ Su cui v. *infra* par. 6.

³⁰ Su cui v. *infra* par. 12.

³¹ A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, cit., 212.

³² *Ibidem*.

primi anni sulla base della relazione interna svolta dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Governatore della Banca d'Italia³³, e successivamente solamente con il contributo del Ministro dell'economia e delle finanze³⁴. Oltre alle Relazioni venivano approvati anche gli eventuali documenti allegati³⁵, per poi venirne autorizzata la trasmissione al Parlamento. Questa competenza, infine, è stata eliminata con la soppressione della Relazione previsionale e programmatica da parte della legge 31 dicembre 2009 n. 196.

Il rilievo di queste competenze esercitate dal CIPE emerge soprattutto se si considerano quelle tesi che rifiutano di ricondurre ai soli interventi normativi - quali la legge di bilancio e quella che oggi è la legge di stabilità - l'espressione dell'indirizzo della finanza pubblica³⁶. Anche il DPEF, dunque, concorrerebbe a determinare l'indirizzo e non vi sarebbe soluzione di continuità fra la predisposizione del bilancio e la sua attuazione, così da configurare la gestione della spesa come una continuazione delle decisioni finanziarie³⁷.

Nelle decisioni che definiscono l'indirizzo politico economico, infine, bisogna anche attestare una certa difficoltà nel distinguere la funzione di «governo dell'economia» versa e propria, che interessa le linee orientative della politica economica, e le «funzioni amministrative relative all'economia», quali misure di attuazione delle scelte economiche³⁸. Simili considerazioni, dunque, sembrano suffragare quella concezione ampia di indirizzo politico-amministrativo che si è deciso di assumere ai fini del presente lavoro. A questo proposito, dunque, diviene necessario analizzare attentamente il complesso di ulteriori competenze e funzioni che vengono attribuite al CIPE da parte di una congerie di interventi legislativi, tali da impegnare l'organo proprio nella determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo in una molteplicità di settori.

3. Dall'intervento nel Mezzogiorno all'intervento nelle aree depresse del Paese

Con riguardo alle politiche di sviluppo territoriale, il CIPE esercita un complesso eterogeneo di funzioni che hanno un'origine risalente, derivante dallo stratificar-

³³ Cfr. delibere 29 settembre 1999, n. 165; 29 settembre 2000, n. 107; 27 settembre 2001, n. 87; 29 settembre 2002, n. 79; 29 settembre 2003, n. 69; 29 settembre 2004, n. 18.

³⁴ Cfr. delibere 29 settembre 2005, n. 121; 29 settembre 2006, n. 133; 28 settembre 2007, n. 104; 23 settembre 2008, n. 90; 22 settembre 2009, n. 80.

³⁵ Fra le altre, prima delle relative soppressioni, la «relazione sullo stato dell'industria aeronautica» ex art. 2 della legge 24 dicembre 1985, n. 808; la «relazione sull'attività e sul funzionamento del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici» ex art. 6 della legge 17 dicembre 1986, n. 878; le «relazioni programmatiche di settore» e le «relazioni sulle leggi pluriennali di spesa» ex art. 9 della legge 23 agosto 1988, n. 362; il «il Programma di sviluppo del Mezzogiorno» ex art. 16 del d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96; la relazione sulle opere fruenti di finanziamenti statali superiori a 50 mld. ex art. 4 della legge 25 giugno 1999, n. 208.

³⁶ G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 198 ss.

³⁷ *Ivi*, 213.

³⁸ F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Giappichelli, Torino, 1999, 133 s.

si della legislazione che, sin dalle prime legislature della storia repubblicana, è stata adottata con riguardo all'intervento nei territori del Mezzogiorno.

Avendo già accennato all'origine negli anni '50 della Cassa per il Mezzogiorno e del Comitato dei Ministri responsabile della predisposizione degli strumenti programmatici³⁹, è sufficiente qui ricordare come nel corso del tempo la legislazione sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha conosciuto progressivi e costanti modifiche, mutando - o, a detta di alcuni, snaturando - il disegno originario, al precipuo scopo, tra l'altro, di assicurare un maggiore coordinamento tra l'azione ordinaria di competenza delle amministrazioni statali e l'azione straordinaria affidata alla Cassa, oltre che per garantire il maggiore coinvolgimento del Parlamento e delle nuove realtà regionali nelle politiche di intervento⁴⁰.

Quanto ai soggetti coinvolti nelle politiche per il Meridione, l'art. 5 del d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, recante "Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno", ha ricondotto il Comitato di Ministri responsabile della programmazione degli interventi nel Mezzogiorno in seno al CIPE, sino alla definitiva soppressione ad opera dell'art. 1 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, ed alla riconduzione delle rispettive funzioni direttamente al CIPE. Progressivamente, dunque, il CIPE ha assunto un ruolo di primaria importanza, quale organo collegiale preposto alla predisposizione di programmi, linee generali, indirizzi e direttive rivolte ad un complesso di organi - ministeriali e non - coinvolti nelle politiche per il Mezzogiorno⁴¹.

Un autentico punto di svolta nelle politiche di sviluppo è avvenuto quando, dopo più di un trentennio dalla sua istituzione e di attività nel meridione, il d.P.R. 6 agosto 1984 ha provveduto alla soppressione ed alla liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno. Ciò, tuttavia, non ha decretato la fine delle politiche rivolte al Meridione, come attestato dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, recante la "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno", con cui sono stati fissati nuovi obiettivi ed introdotto un nuovo modello organizzativo per l'intervento straordinario. Contestualmente, infatti, veniva istituita l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (AGENSUD), che può essere considerata la diretta erede della Cassa per il Mezzogiorno e con cui si è aperta la fase finale dell'intervento straordinario⁴².

All'inizio degli anni '90 si è cercato, infine, di superare definitivamente il modello di intervento "straordinario" nel Mezzogiorno a favore di un modello "ordinario" di interventi pubblici nelle aree meridionali. Tale passaggio, però, non è avvenuto in maniera del tutto pacifica, come attesta la stessa normativa che ha dato avvio alla svolta, ovvero la legge 19 dicembre 1992, n. 488, recante conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 22 ottobre 1992, n. 415. Quest'atto legislativo, in-

³⁹ Cfr. *retro* Cap. III, par. 2.

⁴⁰ Sul punto, cfr. M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, cit., 17 ss.; V.M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2010, 1313 ss.

⁴¹ Cfr. L. ROMANI, *Le funzioni del C.I.P.E in ordine all'Intervento straordinario nel Mezzogiorno ed alla contrattazione programmata introdotta dalla legge n. 64 del 1986*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1990, VIII, 966 ss.; M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, cit., 32 ss.

⁴² Per alcune considerazioni su di un bilancio dell'attività dell'AGENSUD, v. V.M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, cit., 1325 s.

fatti, presenta una duplice natura, in quanto sommatoria di un decreto-legge di rifinanziamento dell'intervento straordinario e di una serie di disposizioni preordinate ad evitare il referendum abrogativo di tale intervento, e dunque finalizzate alla sua cessazione⁴³. Da una parte, il decreto-legge rifinanzia gli incentivi alle attività produttive di cui alla legge n. 64/1986, e dall'altra, la legge di conversione dispone la soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e delega il Governo a disciplinare il trasferimento delle competenze di predetti organi.

La legge n. 488/1992, attuata solamente nel 1996, rappresenta però il più importante strumento di sostegno allo sviluppo delle imprese collocate nelle aree depresse, sia per le risorse stanziare che per gli investimenti finanziati⁴⁴. Pur ponendosi formalmente in linea di continuità rispetto al passato, tale intervento ha decretato la fine della concessione "a pioggia" degli incentivi per il Sud mediante due importanti novità: l'estensione dei benefici a favore delle aree depresse dell'intero territorio nazionale, e non solamente del Mezzogiorno, e l'introduzione di meccanismi concorsuali di tipo premiale attraverso la selettività degli interventi, dando così certezza a tempi e modalità di erogazione dei benefici⁴⁵. La legge n. 488/1992, inoltre, ha inaugurato un nuovo modello di sviluppo, fondato sulla concertazione tra soggetti pubblici e privati tramite un approccio nuovo, di tipo partecipativo⁴⁶. Sono stati creati, infatti, numerosi punti di convergenza tra incentivi agli investimenti in attività produttive e programmazione negoziata, consentendo, fra l'altro, agli strumenti di quest'ultima - primo fra tutti il contatto di programma - di essere attuati con mezzi e procedure previsti dalla medesima legge istitutiva, accordando così canali preferenziali per l'erogazione delle risorse⁴⁷.

Punto di arrivo di questo lungo processo evolutivo è il d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96, rubricato "Trasferimento delle competenze dei soppressi Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno", emanato in forza della delega di cui all'art. 3 della legge n. 488/1992. Il decreto legislativo in parola reca, in realtà, un titolo assai riduttivo rispetto al suo reale contenuto⁴⁸. Oggetto del provvedimento, infatti, più che un mero trasferimento di competenze, è l'istituzione - come si desume dalla rubrica del suo

⁴³ M. ANNESI, *La disciplina del «sistema degli interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale»*, in Riv. giur. Mezz., 1993, 620.

⁴⁴ E. PUCCIARELLI, *L'evoluzione delle agevolazioni per investimenti nelle aree depresse nel mutato contesto istituzionale*, in Riv. giur. Mezz., 2007, 502 ss. cui si rinvia anche per i successivi sviluppi ed un'analisi della prassi.

⁴⁵ Cfr., più ampiamente, C. SAPPINO, *La soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed il passaggio delle competenze nel settore degli incentivi alle attività produttive*, in Riv. Giur. Mezz., 1994, 319 ss.

⁴⁶ V.M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, cit., 1329 ss. Più ampiamente, v. *infra* par. 4.

⁴⁷ E. PUCCIARELLI, *L'evoluzione delle agevolazioni per investimenti nelle aree depresse nel mutato contesto istituzionale*, cit., 514 ss.

⁴⁸ Così M. ANNESI, *La disciplina del «sistema degli interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale»*, cit., 619 ss., cui si rinvia anche per un quadro organizzativo, operativo e delle finalità del nuovo "sistema", specie con riguardo al ruolo del CIPE.

art. 1 - contestuale alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, di un "sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale"⁴⁹.

Come emerge da questa breve ricostruzione, la complessiva disciplina degli interventi nelle aree depresse ha avuto un percorso lungo e tortuoso. L'incertezza e l'instabilità del quadro normativo, inoltre, sconta anche il fatto che tale disciplina sia stata introdotta tramite decreti-legge, i quali, per lungo tempo, non sono stati convertiti, ma solamente più volte reiterati⁵⁰. Il termine di questa lunga "catena normativa" è costituito dalla legge 30 giugno 1998 n. 208, recante "attivazione delle risorse preordinate dalla legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse". Quest'ultima è divenuta il riferimento per la legislazione successiva, che è intervenuta a titolo di rifinanziamento per assicurare la prosecuzione degli interventi nelle aree depresse. Con l'adozione della legge n. 208/1998, inoltre, il CIPE ha iniziato a deliberare sul riparto delle risorse da essa stanziare e sui successivi rifinanziamenti, sancendo la competenza del Comitato nella programmazione di dette risorse⁵¹.

Nel corso del tempo, dunque, il CIPE è intervenuto con una serie di delibere "principali", attraverso le quali, a seguito delle autorizzazioni di spesa disposte dalle leggi finanziarie, le risorse sono state ripartite in diversi settori e strumenti di intervento, a seconda delle diverse amministrazioni centrali o regionali competenti⁵².

⁴⁹ Per la disciplina e le innovazioni contenute nel d.lgs. n. 96/1993, cfr. C. SAPPINO, *La soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed il passaggio delle competenze nel settore degli incentivi alle attività produttive*, cit., 307 ss.

⁵⁰ Si pensi al d.l. 8 febbraio 1995 n. 32, convertito con l'art. 1, comma 1, della legge 7 aprile 1995, n. 104, recante "Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale". Il comma 2 dello stesso art. 1 ha, inoltre, disposto che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del d.l. 4 gennaio 1994, n. 4, del d.l. 8 marzo 1994, n. 155, e del d.l. 6 maggio 1994, n. 270, recanti disposizioni urgenti per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale, nonché del d.l. 9 agosto 1993, n. 285, del d.l. 9 ottobre 1993, n. 403, del d.l. 7 dicembre 1993, n. 506, del d.l. 7 febbraio 1994, n. 95, del d.l. 9 aprile 1994, n. 228, del d.l. 10 giugno 1994, n. 355, del d.l. 8 agosto 1994, n. 491, del d.l. 7 ottobre 1994, n. 570, e del d.l. 9 dicembre 1994, n. 675, non convertiti in legge. Oppure, ancora, si pensi al successivo susseguirsi dei provvedimenti intesi a finanziare la realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse, fra cui il d.l. 23 febbraio 1995, n. 41 convertito nella legge 22 marzo 1995, n. 85, il d.l. 24 aprile 1995, n. 123, non convertito e reiterato con il d.l. 23 giugno 1995, n. 244, convertito nella legge 8 agosto 1995, n. 341, il d.l. 23 ottobre 1996, n. 548, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 641, il d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135.

⁵¹ Si veda la delibera 9 luglio 1998, n. 70, prima delibera di riparto delle risorse di cui all'art. 1, comma 1, della legge 30 giugno 1998 n. 208, adottata previe indicazioni della Conferenza Stato-Regioni, con la quale vengono assegnate agli incentivi per le attività produttive, alla programmazione negoziata, alla realizzazione di specifiche infrastrutture, agli incentivi per l'occupazione, al cofinanziamento del QCS 1994-1999, e vengono modificati alcuni aspetti procedurali concernenti i vari strumenti; oppure la delibera 22 gennaio 1999, n. 4, che, a partire dalle risorse stanziare dalla legge 23 dicembre 1998, n. 449 (legge finanziaria 1999) per rifinanziare la legge n. 208/1998, provvede ad assegnazioni in diversi settori e strumenti per il successivo triennio 1999-2001.

⁵² Nel periodo considerato nel presente Capitolo, la prima delibera di interesse è stata la 15 febbraio 2000, n. 14, adottata su proposta del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazio-

A partire da queste delibere principali, poi, il CIPE ha provveduto ad adottare decisioni di definanziamento⁵³ o di modifica delle decisioni precedenti⁵⁴, oppure decisioni di tipo “specificativo”, con cui, ad esempio, parte di tali risorse sono state ripartire a livello regionale⁵⁵. Quest’ultime delibere di “secondo livello”, in alcune ipotesi, sono stato oggetto di ulteriore implementazione⁵⁶.

Il governo delle risorse in questa fase ha raggiunto il suo punto d’arrivo nella delibera 3 maggio 2002, n. 36, recante “Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree depresse. Triennio 2002-2004 (legge finanziaria 2002)”, approvata su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze e previo parere della Conferenza Stato-Regioni. Con essa, il CIPE ripartisce le risorse stanziata dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448, al netto delle destinazioni preliminari e degli accantonamenti, assegnandole rispettivamente alle amministrazioni centrali, per favorire i progetti da realizzare nel Mezzogiorno di competenza dei Ministeri dell’istruzione, università e ricerca, del lavoro e politiche sociali e del Dipartimento della funzione pubblica, ed alle amministrazioni regionali, per finanziare le spese connesse allo sviluppo da ricomprendere nell’ambito delle Intese istituzionali di programma e dei relativi Accordi di programma quadro. La delibera, inoltre, specifica i criteri di «avanzamento progettuale» e di «coerenza programmatica» imposti dall’art. 73 della stessa legge finanziaria, disciplinando le relative modalità di attribuzione.

La delibera n. 36/2002 ha un’importanza fondamentale in quanto detta nuove regole sulla programmazione e sulla gestione delle risorse per le aree depresse basate su logiche innovative, che si riflettono in maniera considerevole sulla programmazione degli enti regionali, le quali, tuttavia, si trovano a dover reagire ad un cambiamento di regole imposto dal livello istituzionale centrale⁵⁷. Essa, inoltre,

ne Economica e sulla base degli indirizzi emersi in Conferenza Stato-Regioni, che, a partire dalle risorse stanziata dalla legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000) per rifinanziare la legge n. 208/1998, provvede ad assegnazioni in diversi settori e strumenti, per il successivo triennio 2000-2002, finalizzate alla prosecuzione degli interventi nelle aree depresse. Analogamente, v. la delibera 21 dicembre 2000, n. 138, adottata addirittura prima che la legge finanziaria 2001 finisse il suo iter di approvazione in Parlamento.

⁵³ Si veda le delibere n. 7/2003 e n. 38/2004, con le quali si definanziano gli studi di fattibilità disposti dalla delibera n. 70/1998 e n. 106/1999.

⁵⁴ Ad esempio, v. delibera n. 84/2000, che modifica la delibera n. 14/2000 nella parte relativa ad assegnazioni di risorse al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

⁵⁵ Così, ad esempio, la delibera n. 52/1999, che ripartisce alle Regioni del Mezzogiorno parte delle risorse destinate dal punto 2.2.1 della delibera n. 70/1998 alle intese istituzionali di programma ai fini della realizzazione di interventi infrastrutturali; oppure, ancora, la delibera n. 142/1999, adottata previo parere della Conferenza Stato-Regioni, la quale ha ad oggetto la riserva di risorse stanziata dalla legge finanziaria n. 449/1998 e disposta con delibera n. 4/1999 per le infrastrutture ricomprese nelle intese di programma, che il CIPE in parte accantona ed in parte ripartisce fra le Regioni, dettando i relativi indirizzi per l'utilizzo; oppure le delibere n. 106/1999 e n. 135/1999, in ordine al riparto delle risorse accantonate dalla delibera n. 70/1998 per il finanziamento degli studi di fattibilità. Questi ultimi, nel frattempo disciplinati dall’art. 4 della legge 17 maggio 1999, n. 144, sono stati oggetto di ulteriore disciplina dal parte del CIPE con delibere n. 11/2002 e n. 89/2002.

⁵⁶ Cfr. delibera n. 92/2003, che assegna alle Intese istituzionali di programma risorse corrispondenti ai residui 2001 dell’accantonamento previsto dalla delibera n. 142/1999 per i premi all’efficienza ed all’efficacia dei programmi infrastrutture; oppure la delibera n. 96/2003, che definanza interventi previsti dalle delibere nn. 52/1999 e 135/1999.

⁵⁷ Cfr. S. BARTOLI, *La programmazione degli investimenti pubblici come strumento di cambiamento: il caso del fondo per le aree sottoutilizzate*, in *Azienda pubblica*, 2008, 1, 76.

rappresenta l'ultima delibera "cardine" adottata prima della riforma del finanziamento degli interventi nelle aree depresse tramite l'introduzione del "Fondo aree sottoutilizzate", della quale, fra l'altro, anticipa in parte i contenuti.

Sempre nell'ambito degli interventi per le aree depresse, anche a distanza di tempo dalla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ulteriori risorse sono state stanziare dalle leggi finanziarie per la prosecuzione ed il completamento delle iniziative avviate a carico della legge n. 64/1986. Sulla base di tali disposti, il CIPE ha poi provveduto alle assegnazioni per finalità di vario tipo. Si tratta, ad esempio, di decisioni adottate su proposta del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, poi del Ministro dell'economia e delle finanze, ai quali si rivolgono i vari Dicasteri per rappresentare le proprie esigenze integrative di finanziamento a carico del Fondo ex art. 19, del d.lgs. n. 96/1993, poi confluito nel Fondo aree sottoutilizzate⁵⁸. Ulteriori delibere sono state adottate per il finanziamento dei prestiti obbligazionari emessi per il finanziamento di attività produttive e di infrastrutture nel Mezzogiorno concessi dal MEF, sulla base dell'art. 10 della legge n. 64/1986⁵⁹. Ancora, il CIPE ha continuato a disporre assegnazioni per il pagamento dei compensi annuali del Commissario *ad acta* per la gestione delle attività ex AGENSUD e dei consulenti giuridici⁶⁰. Anche le singole Regioni, da parte loro, sono state assegnatarie di risorse dal Fondo ex art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 96/1993, per il completamento di singole opere o di programmi già avviati sotto il regime dell'intervento straordinario⁶¹.

Il CIPE, inoltre, ha esercitato un complesso di funzioni legate al regime transitorio successivo alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

A questo ambito è da ricondurre la previsione dell'art. 8 del d.lgs. n. 96/1993, come modificato dal d.l. n. 32/1995, che disciplina la prosecuzione e il completamento degli interventi ricompresi negli specifici strumenti programmatori, il cui finanziamento veniva regolato da apposite convenzioni stipulate tra l'AGENSUD, liquidata in base all'art. 19 del medesimo decreto legislativo, ed indica i relativi soggetti attuatori. Per quanto riguarda i lavori che alla data del 30 novembre 1993 non risultino ancora consegnati e materialmente iniziati e le cui procedure di affidamento in appalto non siano in corso alla medesima data, il comma 2 prevede che il CIPE provveda alla revoca dei relativi finanziamenti. Diversamente, per gli interventi non revocati è prevista la prosecuzione ed il completamento, restando esclusa «ogni possibilità di proroghe ai termini di chiusura della convenzione che non siano giustificate da cause di forza maggiore» (comma 2). Il successivo comma dispone che «la Cassa depositi e prestiti subentra in tutti i rapporti attivi e pas-

⁵⁸ Così dalla delibera n. 208/1999, per integrazioni di finanziamento a carico del predetto Fondo per il 1999. Fra le tante che vi hanno fatto seguito, v. delibere nn. 155/2000, 66/2001, 22 e 60/2002, 4/2006.

⁵⁹ Cfr. le delibere n. 161/2007 e n. 37/2008.

⁶⁰ Si vedano, fra le più recenti, le delibere n. 37/2008 e n. 31/2011.

⁶¹ Così, ad esempio, la delibera n. 1/2004, che assegna risorse alla Regione Calabria per lavori da realizzare presso l'ospedale di Girifalco; oppure la delibera n. 86/2003, che assegna alla stessa Regione un finanziamento integrativo per il completamento dell'opera commissariata "ampliamento del Palazzo di giustizia di Paola"; oppure la delibera n. 111/2003, che riprogramma risorse ex legge n. 64/1986 per finanziare il programma di emergenza idrica nella Regione Siciliana.

sivi già intercorrenti tra la soppressa Agenzia ed i soggetti attuatori in base alle convenzioni in atto». Al CIPE spetta inoltre di pronunciarsi, previa valutazione tecnico-economica da parte del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, sulle perizie di varianti progettuali «che comportino modifiche essenziali alla natura delle opere affidate, ovvero opere complementari o aggiuntive all'opera stessa», che rimangono possibili «solo se si rendano indispensabili per la funzionalità e la fruibilità delle opere medesime, purché nell'ambito dell'importo previsto in convenzione».

Anche nel periodo successivo al 1999, il CIPE si è dovuto pronunciare numerose volte nell'esercizio delle funzioni accordate dalla citata normativa.

In molteplici occasioni il CIPE ha dovuto revocare i finanziamenti regolati dalle convenzioni stipulate tra la predetta Agenzia e le Regioni attuatrici⁶², oppure trasferire le convenzioni alla Cassa depositi e prestiti⁶³.

In ordine alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed al disposto trasferimento di funzioni alle Regioni, l'art. 23 della n. 449/1997, che ha integrato l'art. 2, comma 108, della legge n. 662/1996, demanda al CIPE di stabilire criteri e modalità attuative per il trasferimento di risorse finanziarie relative ad opere appaltate, entro il 1° luglio 1997, sui fondi dell'ex AGENSUD che vengono accreditate alle Regioni e agli enti locali. Tale previsione è stata poi confermata dall'art. 94, comma 2, lettera f), del d.lgs. n. 112/1998, che dispone il conferimento alle Regioni ed agli enti locali delle funzioni collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con le modalità suindicate.

In ottemperanza a tali disposizioni sono state adottate la delibera n. 175/1999, recante “Criteri e modalità per il conferimento alle Regioni di funzioni del CIPE, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della Cassa depositi e prestiti collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno – convenzioni ex AGENSUD”, e le successive delibere n. 130/2000 e n. 75/2001 di proroga dei termini, adottate su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e previo parere della Conferenza Unificata⁶⁴.

Inoltre, sono state sottoposte al Comitato anche numerose variazioni dei quadri economici⁶⁵ e valutazioni di numerose perizie di varianti⁶⁶, con rispettiva proroga

⁶² *Ex multis*, delibera n. 83/2001, per il definanziamento della convenzione tra AGENSUD e Regione Puglia, regolante il finanziamento per l'elaborazione dello studio di fattibilità e progettazione di massima del centro di carico di Francavilla;

⁶³ Cfr. delibera n. 36/2000, circa la costruzione del molo di attracco e sistemazione del molo esistente in Maiori.

⁶⁴ V. inoltre la delibera n. 61/2000, recante “Criteri e modalità per il conferimento alle Regioni di funzioni collegate alla cessazione dell'Intervento straordinario nel mezzogiorno, relative ad opere pubbliche, escluse quelle di competenza del CIPE, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della Cassa depositi e prestiti”, con cui il Comitato ha disposto che l'esercizio da parte delle Regioni delle funzioni collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, relative ad opere pubbliche, di competenza dei Ministeri dei Lavori Pubblici e delle Politiche Agricole e Forestali, viene assicurato attraverso l'attività di riprogrammazione delle risorse attraverso le intese istituzionali e gli accordi di programma, previsti dalla legge n. 662/1996 o attraverso l'utilizzo, comunque, di altri strumenti negoziali previsti dalla normativa vigente.

⁶⁵ Cfr. delibera n. 28/2001, per la realizzazione del porto di Cirò marina.

⁶⁶ Così delibere n. 62/2001, sui lavori del nuovo acquedotto del Sarcidano; n. 61/2001, sul completamento dello sporgente di Costa Morena nel porto di Brindisi; n. 141/2000, sui lavori di riorga-

dei termini, salvo venire, in alcuni casi, demandate alle Regioni di riferimento, nell'ambito del conferimento delle funzioni in materia di convenzioni ex AGENSUD⁶⁷.

Tra le competenze connesse al citato regime transitorio vi sono poi quelle rientranti nella programmazione negoziata e relative ai contratti di impresa che, in base all'art. 1, comma 3, del d.l. n. 415/1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 488/1992, prevedono forme di agevolazioni per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni della legge n. 64/1986⁶⁸. A questo proposito, il CIPE è intervenuto successivamente alle delibere CIPI con cui sono stati approvati i contratti di impresa tra il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e le società interessate, indicanti l'ammontare dell'investimento ed il relativo onere per lo Stato, l'incremento previsto dei livelli occupazionali, il termine per il completamento degli investimenti e dei lavori previsti. Le delibere del CIPE sono state adottate su proposta prima del Ministro del bilancio e della programmazione economica, poi del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ed infine del Ministro delle attività produttive, ed hanno interessato l'approvazione dei contratti di impresa⁶⁹, gli aggiornamenti al contratto⁷⁰, i termini per la realizzazione di investimenti⁷¹, la revoca di finanziamenti⁷², l'approvazione di assetti finali dei contratti già sottoscritti a seguito di variazioni contenutistiche⁷³.

Oltre alle funzioni svolte transitoriamente con la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il CIPE ha continuato ad esercitare competenze in ordine a programmi precedentemente avviati in parallelo all'intervento straordinario e non ancora portati definitivamente a compimento.

nizzazione dei servizi turistici culturali e ambientali di Acireale; n. 132/2000, sui lavori per la costruzione dell'acquedotto comunale della Sardegna centro-occidentale; n. 207/1999, sulla ristrutturazione e adeguamento rete dell'acquedotto vesuviano.

⁶⁷ Cfr. delibere nn. 74/2001, 73/2001, 41/2000, 166/1999, che demandano, rispettivamente, alla Regione Siciliana, alla Regione Campania, Calabria e Puglia, le valutazioni del caso, considerato l'imminente trasferimento delle funzioni in materia di convenzioni ex Agensud, secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 112/1998 e dal d.P.C.M. del 12 settembre 2000.

⁶⁸ Si tratta degli interventi di agevolazione che al 21 agosto 1992 risultavano: inseriti nei contratti di programma già approvati dal CIPI o negli accordi di programma stipulati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 64/1986; deliberati in linea tecnica dall'AGENSUD; relativi a Centri di ricerca e Progetti di ricerca, non inclusi nei contratti di programma, per i quali è stato emanato il provvedimento di ammissibilità; deliberati dalle Regioni meridionali o dagli istituti di credito convenzionati con le regioni stesse ai sensi dell'art. 9, C. 14, della legge n. 64/1986 entro una quota massima di risorse; richiesti con domanda acquisita dagli organismi abilitati anteriormente al 21 agosto 1992, ivi comprese quelle riferite ad iniziative indotte dalla realizzazione dei contratti di programma e degli accordi di programma, purché siano stati avviati a realizzazione gli investimenti alla predetta data ovvero riguardino investimenti per i quali risulta stipulato il contratto di locazione finanziaria con le società convenzionate, quelli deliberati o approvati dagli istituti di credito abilitati. Sugli strumenti di programmazione negoziata, v. *infra* par. 4.

⁶⁹ Delibera 20 dicembre 1994

⁷⁰ Delibere 20 novembre 1995, 18 dicembre 1997

⁷¹ Delibere nn. 78, 264/1997.

⁷² Delibera n. 37/2001.

⁷³ Delibere nn. 124/2001, 21/2001.

È quanto avvenuto, ad esempio, per il programma generale di metanizzazione rivolto ai Comuni del Mezzogiorno, la cui approvazione è stata affidata al Comitato dall'art. 11 della legge 28 novembre 1980 n. 784⁷⁴ e successivamente riconfermata dall'art. 13 del d.lgs. n. 96/1993, che demanda al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, secondo le direttive del CIPE, l'attività istruttoria prevista dal predetto art. 11. Tale programma è stato più volte rifinanziato da provvedimenti legislativi successivi, fra cui la legge 7 agosto 1997, n. 266, che all'art. 9, come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge n. 144/1999, demanda al CIPE il compito di stabilire le procedure per la concessione dei contributi e la ripartizione delle somme da destinare ai contributi stessi.

Spinto dalla necessità di definire le nuove procedure per la concessione dei contributi previsti dalla legge n. 266/1997, nonché di rielaborare i parametri assunti per la ripartizione regionale dei fondi disponibili, sulla base del grado di penetrazione del metano in rapporto alla popolazione residente, il CIPE, su proposta del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, ha adottato la delibera 30 giugno 1999, n. 99. Con essa, non solo vengono finalizzate le risorse stanziare dalla legge n. 266/97 al completamento del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, ma vengono anche destinate le singole quote a specifici impieghi, nonché definite le modalità di assegnazione ed erogazione dei contributi ai Comuni, Consorzi, o concessionari per la costruzione e gestione delle opere di metanizzazione.

Nel frattempo, il programma di metanizzazione è stato parzialmente esteso anche ai Comuni del centro-nord ed alle Comunità montane. Infatti, l'articolo 1 comma 3, del d.l. 18 gennaio 1993 n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993 n. 68, autorizza la Cassa depositi e prestiti a concedere ai Comuni montani del centro-nord, non compresi nelle aree dove opera la legislazione speciale per il Mezzogiorno, mutui ventennali per la realizzazione di reti di metanizzazione, ed analogamente l'articolo 28, comma 2, della già citata legge n. 144/1999 concede un contributo decennale quale concorso dello Stato nell'ammortamento dei mutui che la Cassa Depositi e Prestiti è autorizzata a concedere ai medesimi enti.

Di conseguenza, il CIPE ha adottato la delibera 21 dicembre 2000, n. 120, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, con cui sono stati approvati i criteri e le modalità per la concessione dei mutui da parte della Cassa Depositi e Prestiti a Comuni montani del centro-nord e loro Consorzi, nonché il riparto tra le Regioni e le Province autonome delle annualità di cui alle disposizioni citate da ultimo. Successivamente, si sono succedute varie leggi finanziarie a confermare le somme previste con gli impegni precedenti ed a stanziare nuove risorse per detto programma

⁷⁴ In attuazione del quale sono state adottate le delibere 25 ottobre 1984, 18 dicembre 1986 e 11 febbraio 1988, con cui è stato approvato il programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno e l'articolazione dello stesso in due interventi operativi articolati in un triennio e un successivo biennio.

di metanizzazione⁷⁵, in grave ritardo di attuazione, cui hanno fatto seguito le delibere del CIPE di riparto delle risorse⁷⁶.

Come anticipato, una volta abbandonato il sistema dell'intervento straordinario del Mezzogiorno, le politiche per lo sviluppo e la coesione, governate dal CIPE sotto i profili della programmazione, sono state rivolte all'intero ambito nazionale, benché strategicamente condotte in maniera differente tra le varie zone del Paese. Tuttavia, alcune disposizioni legislative predispongono misure che hanno come diretti ed esclusivi destinatari proprio i territori del Mezzogiorno.

Si pensi ai rilevanti interventi nel settore infrastrutturale che sono stati previsti dall'art. 4 del d.l. 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, che autorizza il Ministero del tesoro a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti per la realizzazione, nelle aree depresse, di grandi opere infrastrutturali che vengano approvate dal CIPE con la procedura stabilita nella legge stessa, nonché i successivi provvedimenti legislativi connessi alle disposizioni citate, fra cui il d.l. 1° luglio 1996, n. 344, reiterato e convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 641, che prevede la contrazione di ulteriori mutui, per la realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico nelle aree depresse del territorio nazionale e demanda al CIPE di procedere al riparto degli importi derivanti dall'accensione dei mutui stessi. Al riguardo, il Comitato ha adottato diverse delibere di approvazione di programmi per la realizzazione di opere⁷⁷, fra cui, da ultimo, le delibere n. 75/2000 e 45/2001, adottate previo parere della Conferenza Stato-Regioni, con cui si approvano il piano di riparto a valere sulle risorse della citata legge n. 641/1996 e sulle revoche disposte a carico dei precedenti programmi, e si approvano importanti programmi di interventi di manutenzione e completamento delle reti varie provinciali, comprendenti l'elenco delle opere, i relativi finanziamenti da assegnare alle Province e le modalità operative.

Un'altra funzione esercitata dal CIPE nell'ambito delle zone svantaggiate è prevista dall'art. 2 del d.lgs. 16 aprile 1997, n. 146, concernente "Attuazione della de-

⁷⁵ Così l'art. 145, comma 21, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), la legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002), Tabella D, la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), Tabella F che ha confermato per l'anno 2004 la somma prevista dalla legge finanziaria dell'anno precedente.

⁷⁶ v. delibera n. 26/2001, che modifica la precedente delibera n. 99/1999 e che destina alla costruzione delle reti urbane di distribuzione del gas metano le risorse di cui alla legge n. 388/2000 (finanziaria 2001), e delibera n. 19/2003, adottata su proposta del Ministro delle attività produttive, con cui si provvede all'ulteriore destinazione ai Comuni delle risorse stanziare dalla legge n. 289/2002 (finanziaria 2003).

⁷⁷ Si pensi alla delibera 8 maggio 1996, con il CIPE ha ripartito le risorse stanziare dalla legislazione, destinandone una parte al programma relativo alle strade provinciali; oppure le delibere 27 novembre 1996, con cui il CIPE ha approvato un primo elenco d'interventi da finanziare, e la 18 dicembre 1997, con cui sono state approvate modifiche ed integrazioni al programma in questione; oppure, ancora, la delibera 18 dicembre 1996, con cui il CIPE ha riservato una quota delle risorse ritraibili dall'accensione dei mutui di cui alla richiamata legge n. 641/1996 a specifiche tipologie d'intervento, cui hanno fatto seguito la delibera 23 aprile 1997, con cui, nel ripartire la quota accantonata da ultimo citata, ha destinato parte di risorse alla manutenzione ed al completamento delle reti viarie provinciali, e la delibera 6 maggio 1998, che reca indicazioni procedurali e disciplina le modalità di trasferimento delle risorse.

lega conferita dall'art. 2, comma 24, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di previdenza agricola», che affida al Comitato il compito di operare la riclassificazione delle «zone svantaggiate» cui attribuire il complesso delle agevolazioni relative alle gestioni previdenziali ed assistenziali dovute dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente occupato nei territori montani e nelle zone agricole svantaggiate, di cui all'art. 11, comma 27, della legge 537/1993.

Su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, con il coinvolgimento delle Regioni, che hanno presentato le proprie istanze al Ministro proponente e che sono intervenute grazie al parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni, nonché previo parere, autonomamente richiesto, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale sull'impatto finanziario, il CIPE ha adottato la delibera 25 maggio 2000, n. 42. Con questo primo intervento, il Comitato definisce i criteri per l'individuazione delle zone agricole svantaggiate, fissa il livello delle agevolazioni, prende atto dell'elenco di Comuni svantaggiati proposto dal Ministero delle politiche agricole e forestali e attribuisce alle Regioni la facoltà di delimitare una quota di aree svantaggiate. In esito a questa procedura di concertazione, viene stabilito che il Ministro competente trasmetta al CIPE una nuova proposta di delimitazione definitiva delle aree svantaggiate comprensiva delle aree individuate dalle Regioni. Il CIPE si è dunque ripronunciato, seguendo il medesimo procedimento decisionale, con la delibera 1 febbraio 2001, n. 13, con cui è stato approvato l'elenco definitivo dei comuni svantaggiati. Successivamente, il CIPE è reintervenuto per modificare l'elenco, assecondando le richieste regionali presentate a distanza di tempo⁷⁸.

A seguito della cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, a favore delle aree depresse del Paese sono state prevalentemente utilizzate due forme di intervento che progressivamente sono andate convergendo: la politica di coesione comunitaria, finanziata con i Fondi strutturali⁷⁹, e la politica regionale nazionale, finanziata a regime con il Fondo aree sottoutilizzate, ora Fondo per lo sviluppo e la coesione⁸⁰. Di pari passo, il CIPE ha contribuito a sviluppare una serie di politiche che, pur avendo come obiettivo lo sviluppo di specifici ambiti territoriali, non sono state condotte direttamente mediante i due strumenti citati.

Alcune di esse, si può dire che siano state condotte in raccordo con le due principali forme di intervento. È quanto accade, ad esempio, per l'art. 1, comma 415, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), che introduce un nuovo strumento premiale a favore dei Comuni e delle Province, finalizzato a promuovere l'attuazione di investimenti e la gestione unitaria del servizio idrico integrato sul complesso del territorio di ciascun ambito territoriale ottimale nelle otto Regioni meridionali. Al CIPE viene affidato il compito di accantonare un'apposita riserva premiale dell'allora Fondo per le aree sottoutilizzate da ripartire a Comuni e Province che risultino «avere affidato e reso operativo il servizio idrico integrato a un soggetto gestore individuato in conformità alle disposizioni dell'articolo 113 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Ai sensi del succes-

⁷⁸ Cfr. delibera n. 125/2003, di inserimento del comune di Paludi (CS) nell'elenco delle zone «particolarmente svantaggiate», su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali e richiesta della Regione Calabria.

⁷⁹ V. *infra* par. 5.

⁸⁰ V. *infra* par. 6.

sivo comma 416, inoltre, il CIPE, con delibera adottata su proposta dei Ministri dell'economia e delle finanze e dell'ambiente e della tutela del territorio, determina i criteri di riparto e di assegnazione della riserva premiale ai Comuni e alle Province le cui gestioni risultino affidate entro il 1° settembre 2006 secondo quanto stabilito dal comma precedente, favorendo criteri di mercato e tempestività.

In attuazione di tale disposto è stata approvata la delibera 22 marzo 2006, n. 13, adottata su proposta dei Ministri competenti, con cui si provvede, fra l'altro: all'assegnazione definitiva della quota di risorse previamente accantonate con la delibera n. 34/2005 ai fini delle citate disposizioni della legge finanziaria 2006; alla definizione dei criteri di riparto e di assegnazione delle risorse, specificando gli ambiti territoriali e i beneficiari della riserva premiale, individuati nei Comuni e Province consorziati o associati per la gestione degli ambiti territoriali ottimali, di cui all'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, che abbiano reso operativo il servizio idrico integrato tramite un soggetto gestore individuato in conformità all'articolo 113 del d.lgs. n. 267/2000; alla destinazione della riserva premiale; alla procedura di accesso a detta riserva.

Altre forme di intervento, viceversa, sono state condotte del tutto autonomamente rispetto agli strumenti forniti dai fondi strutturali e dal FAS. Fra le competenze di questo tipo più recentemente attribuite al CIPE per l'intervento nelle zone svantaggiate vi sono quelle inerenti le "Zone franche urbane" (ZFU), istituite dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007). L'art. 1 comma 340, della predetta legge stabilisce che per favorire lo sviluppo economico e sociale di aree degradate nelle città del Mezzogiorno, identificate quali Zone franche urbane, istituisce nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico un apposito Fondo per il cofinanziamento di programmi regionali di intervento nelle predette aree. Successivamente è intervenuta legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), che, con i commi 561, 562 e 563, ha modificato il quadro normativo relativo alle ZFU. Secondo la sua nuova formulazione, il comma 342 stabilisce che il CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e sentite le Regioni interessate, provvede, in prima battuta, alla definizione dei criteri per l'allocazione delle risorse e per la individuazione e la selezione delle zone franche urbane, sulla base di parametri socio-economici, e successivamente alla perimetrazione delle singole zone franche urbane ed alla concessione del finanziamento in favore dei programmi di intervento⁸¹. La legge n. 244/2007, introducendo i commi 341-*bis*, 341-*ter* e 341-*quater*, ha inoltre previsto la concessione di agevolazioni per le piccole e micro imprese che iniziano una nuova attività economica nell'ambito delle ZFU, nel rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato⁸².

⁸¹ Per rendere operativi gli strumenti, viene prevista, tra l'altro, l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale per la definizione del massimale di esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente, nonché di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la determinazione delle condizioni, dei limiti e delle modalità di applicazione delle agevolazioni fiscali ivi previste.

⁸² A testimonianza della valenza delle ZFU nelle politiche di sviluppo, il DPEF 2008-2011, nel Capitolo VIII "Mezzogiorno e Finanza Territoriale", ribadisce la rilevanza delle ZFU nelle strategie di sviluppo economico, produttivo e occupazionale in un numero limitato di aree urbane circoscritte e in condizione di particolare svantaggio. la stessa Conferenza delle Regioni ha espresso il proprio

Con la prima delibera 30 gennaio 2008, n. 5, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico (MISE), con il parere del Ministero della solidarietà sociale, il CIPE definisce i criteri, gli indicatori e la disciplina procedimentale per l'individuazione e la delimitazione delle ZFU, articolando un procedimento complesso che coinvolge: le amministrazioni comunali, in fase di iniziativa; le Regioni, in fase di raccolta e raccordo delle proposte; il MISE, nella valutazione di ammissibilità, secondo criteri fissati dallo stesso CIPE; il MISE in collaborazione con le Regioni, per formulare la proposta al CIPE per l'ammissione a finanziamento; una nuova decisione del CIPE al riguardo, con cui si provvede a stabilire le modalità di allocazione finanziaria delle risorse; il MISE, nella definizione delle procedure di presentazione delle proposte da parte delle amministrazioni coinvolte, nel monitoraggio e nella valutazione dei programmi regionali.

Con la successiva delibera 8 maggio 2009, n. 14, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza Unificata, il CIPE ha stabilito l'individuazione, la perimetrazione delle ZFU e la definizione delle modalità di assegnazione delle risorse finanziarie, prevedendo, inoltre, un sistema di monitoraggio e valutazione ed un eventuale procedura di riprogrammazione delle risorse nei casi di mancato utilizzo delle stesse.

Infine, bisogna segnalare l'art. 10 del d.l. 28 aprile 2009, n. 39, aggiunto dalla legge di conversione 24 giugno 2009, n. 77, il quale stabilisce che, nell'ambito degli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009, il CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Regione Abruzzo, provveda all'individuazione e alla perimetrazione di ZFU nell'ambito dei territori comunali colpiti dal sisma, in deroga ai requisiti demografici previsti, rispetto alle quali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 340 a 343, della legge n. 296/2007. Ne ha fatto seguito la delibera 13 maggio 2010, n. 39, con cui il CIPE ha provveduto alla perimetrazione della Zona franca urbana ammessa al beneficio, all'allocazione delle risorse finanziarie ed alla predisposizione del sistema di monitoraggio, valutazione e riprogrammazione delle risorse.

In definitiva, quello delle Zone franche urbane rappresenta un esempio di previsioni legislative che predispongono un sistema di incentivi e di politiche di intervento nelle zone depresse e che individuano nel CIPE il centro decisionale della programmazione delle risorse. Il Comitato, nell'esercizio delle prerogative che gli vengono riconosciute a livello legislativo e, più in generale, nella posizione che l'ordinamento gli riconosce nell'attività di programmazione, modella un procedimento che coinvolge tutti i livelli territoriali di governo, delineando un circuito che ha come snodi gli enti comunali, regionali, fino alle componenti ministeriali competenti.

4. La programmazione negoziata

parere sul DPEF 2008-2011 sottolineando l'urgenza di dare pronta attuazione al dispositivo delle ZFU.

Il CIPE esplica le proprie funzioni di governo e programmazione anche in un settore che, per la sua valenza, investe l'intero modo di concepire il sistema amministrativo; tale è la c.d. programmazione negoziata.

Si è sostenuto, infatti, come l'affermarsi della programmazione negoziata segni il passaggio dal *government* alla *governance*, ovvero il «passaggio, nelle politiche pubbliche, da una impostazione unilaterale (procedimento e programmazione per atti unilaterali) ad un'impostazione negoziale»⁸³.

Tra i motivi alla base di questo fenomeno vi è, senza dubbio, la consistente perdita di contenuto "garantistico" del procedimento, che ha fatto sempre più slittare verso moduli negoziali formalizzati, ovvero capaci di ridare trasparenza e controllabilità al confronto ed alla decisione⁸⁴. Ulteriormente, si potrebbe sostenere che la programmazione negoziata sia figlia della crisi della programmazione autoritativa delle attività economiche e della visione di "Stato regolatore" sottesa all'art. 41 della Costituzione⁸⁵. Da qui la ricerca di forme di programmazione, poste in essere da enti pubblici, per fini e scopi differenziati, ma con il comune intento di canalizzare presso un omogeneo centro di governo e di amministrazione risorse economiche, mezzi, strumenti e competenze imputabili ad una cerchia di soggetti pubblici e privati, in vista del perseguimento di un obiettivo comune. La frammentazione delle competenze, di risorse economiche e di mezzi postula, infatti, l'attivazione di procedure razionali di concertazione e di programmazione, in vista del coordinamento e della concentrazione razionale degli investimenti, tanto che "concertazione" diviene quasi sinonimo di "programmazione"⁸⁶.

Da una parte, la programmazione negoziata fra soggetti pubblici e privati può essere intesa come l'ingresso nel cuore del sistema politico-amministrativo di altre «visioni di mondo», non riconducibili alle tradizionali manifestazioni dell'interesse pubblico⁸⁷.

Dall'altra, questo diverso sistema di condurre le politiche - come si vedrà - non è detto coinvolga necessariamente soggetti pubblici e privati, ma è possibile che in-

⁸³ Così G. DI GASPARÉ, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2004, 5 ss. Per una ricostruzione del contesto economico e sociale che ha favorito l'affermarsi della programmazione negoziata, cfr. F. COCOZZA, *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, 259 ss.

⁸⁴ Così G. DI GASPARÉ, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2004, 5 ss.

⁸⁵ R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Diritto amministrativo*, 3-4, 1999, 433 ss.

⁸⁶ *Ivi*, 435. Cfr., inoltre, G. D'AURIA, *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1998, 83, che identifica, altresì, fra le cause di affermazione della programmazione negoziata anche le difficoltà di introdurre nel corpo dell'amministrazione modelli operativi non burocratici per la cura degli interessi pubblici mediante procedimenti a struttura convenzionale fra operatori pubblici e privati; il processo di trasformazione dell'organizzazione amministrativa e dei suoi modi di gestione; la tendenza a sperimentare, a partire dagli anni '80, forme più evolute di quelle percorse in precedenza per lo sviluppo delle aree depresse del Paese.

⁸⁷ Sui rischi che questo potrebbe comportare, v. R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, cit., 437, partendo dal tradizionale presupposto che le manifestazioni dell'interesse pubblico coincidano con gli interessi rilevanti per i privati.

teressi solamente soggetti pubblici, così da assumere la valenza di “autolimita” alla discrezionalità delle singole amministrazioni che hanno partecipato alle scelte pat-
tizie⁸⁸. Si tratta, quest’ultimo, di un modello di azione che assume ancor più rilievo
nel progressivo affermarsi del principio di leale collaborazione e sussidiarietà⁸⁹.

Anche in questo ambito, il CIPE ha mutato la portata e le forme del proprio in-
tervento con il variare degli strumenti messi a disposizione dal quadro legislativo⁹⁰.
In ragione di ciò, sarà utile ripercorrere l’evoluzione delle funzioni esercitate dal
CIPE seguendo un criterio cronologico legato al diritto positivo, soffermandosi in
particolar modo sugli atti di programmazione negoziata utilizzati nel periodo di ri-
ferimento qui preso in esame.

L’archetipo degli strumenti negoziali per la promozione delle iniziative impren-
ditoriali è il contratto di programma⁹¹. Questo strumento è stato introdotto con de-
libera CIPI del 16 luglio 1986, recante “Direttive per la concessione delle agevola-
zioni finanziarie previste dalla legge 1 marzo 1986, n. 64 a favore delle attività
produttive localizzate nei territori meridionali”, definito come lo strumento attra-
verso cui garantire il coinvolgimento dei grandi gruppi industriali nazionali o inter-
nazionali nella realizzazione di programmi concernenti il riequilibrio tecnologico e
produttivo del Mezzogiorno.

Si trattava dunque di uno strumento negoziale rivolto alle grandi industrie, la cui
principale connotazione consisteva nella realizzazione coordinata di una pluralità di
iniziative che assumono carattere integrato⁹². All’iniziativa progettuale del gruppo
industriale, seguiva un confronto con l’amministrazione pubblica per la definizione
del contenuto progettuale e la conseguente concessione di incentivi ed agevolazioni.
Alla prima decisione del CIPI hanno fatto seguito numerose altre delibere CIPE dal
contenuto normativo. La delibera CIPE del 29 dicembre 1986 precisava che attra-
verso i contratti di programma i soggetti pubblici e privati avrebbero potuto defini-
re un programma organico, dal contenuto contrattuale flessibile, riguardante inter-
venti relativi ad un area territoriale delimitata, per l’attivazione di interventi diffe-
renti concernenti lo sviluppo locale. Successivamente, la delibera CIPE 25 febbraio
1994 ha disciplinato i contratti di programma relativi ai centri di ricerca e ai proget-
ti di ricerca; tuttavia, essendo stata indicata nella delibera CIPE 21 marzo 1997
come delibera che disciplina i contratti di programma, essa poteva essere conside-
rata come la disciplina di ordine generale.

⁸⁸ *Ivi*, 436.

⁸⁹ La programmazione negoziata, infatti, risponde bene alle esigenze delineate dal nuovo sistema
di organizzazione dei pubblici poteri, improntato ai principi di decentramento, valorizzazione delle
autonomie locali, sussidiarietà e leale collaborazione. Nella prospettiva dei rapporti tra Regioni ed
enti locali, v. G. MARCHETTI, *Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed Enti locali*, in P.
BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*,
Giuffrè, 2011, 78 ss.

⁹⁰ Per un’agile ricostruzione generale degli strumenti di programmazione negoziata, v. F. GRA-
NATA, *Gli strumenti della programmazione negoziata*, Liguori, Napoli, 1999.

⁹¹ R. GALLIA, *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l’evoluzione
normativa degli aiuti di Stato dall’intervento straordinario nel Mezzogiorno all’intervento ordina-
rio nelle aree depresse*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1996, 355 ss.

⁹² G. DI GASPARE, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istitu-
zionale*, cit., 11.

Altro strumento di programmazione negoziata che trae origine nel coacervo dell'intervento ordinario nel Mezzogiorno è l'accordo di programma. L'art. 7 della legge n. 64/1986, disponeva che «per gli interventi previsti nel programma triennale che richiedono, per la completa attuazione, l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e i soggetti interessati promuovono la conclusione fra di essi di un accordo di programma che attui il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza e, fra l'altro, ne determini i tempi, le modalità e il finanziamento stabilendo, altresì, i destinatari della gestione, che può essere affidata a consorzi a tal fine costituiti» (comma 1). L'accordo veniva «approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno» (comma 3). Infine, veniva previsto che «il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno «vigila sulla esecuzione dell'accordo di programma» e, in caso di inadempienza dei soggetti partecipanti e di mancata attuazione delle procedure sostitutive, promuove «la revoca parziale o totale del finanziamento» (comma 4)⁹³. Successivamente, l'art. 27 della legge n. 142/1990, recante «ordinamento degli enti locali», trasposto nell'art. 34 del d.lgs. n. 267/2000, ha disciplinato più puntualmente i soggetti proponenti, i contenuti, le procedure e gli effetti dell'accordo di programma⁹⁴.

Infine, bisogna ricordare anche il contratto di impresa, introdotto con delibera CIPI del 2 febbraio 1990, adottata ai sensi dell'art. 62, del d.P.R. n. 218/1978 e dell'art. 9 della legge n. 64/1986, che demandano a tale Comitato la definizione delle direttive, dei criteri e delle modalità e delle procedure per la concessione del credito agevolato e del contributo in conto capitale. Grazie al contratto di impresa la programmazione negoziale è stata aperta anche a singole imprese, operanti al di fuori di gruppi industriali, che promuovono iniziative integrate in settori ad elevato contenuto tecnologico⁹⁵. Si è favorito, così, l'accesso alle procedure negoziate a singoli soggetti che propongono iniziative aventi caratteristiche di integrazione progettuale, la quale non è rivolta ad una pluralità di iniziative o partecipanti, bensì alla differenziazione tipologica interna dell'iniziativa stessa.

Come noto, la legge n. 488/1992, nel sopprimere l'intervento straordinario nel Mezzogiorno per trasformarlo in intervento ordinario nelle aree depresse del Paese, ha posto in stretto legame la programmazione negoziata e gli incentivi agli investimenti in attività produttive⁹⁶. Essa modifica il meccanismo delle agevolazioni ed all'articolo 1, commi 2 e 3, pone un tetto agli oneri dello Stato per la realizzazione

⁹³ L'Accordo di programma richiama il «difficile» tema dell'attività convenzionale nei rapporti tra soggetti pubblici, ovvero il dibattito attorno alla stessa ammissibilità del concetto di contratto di diritto pubblico; cfr. S. STAIANO, *L'accordo di programma nelle leggi 64/1986 e 142/1990*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1992, 997 ss.

⁹⁴ Cfr. G. GRECO, *Art. 27*, in AA.VV., *Le autonomie locali. Legge 8 giugno 1990, n. 142*, Giuffrè, Milano, 1990, 379 ss.

⁹⁵ G. DI GASPARE, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, cit., 24.

⁹⁶ V. *retro* par. 3.

dei contratti di programma e mantiene in via transitoria il precedente regime agevolativo. Contestualmente, l'articolo 3 trasferisce al Ministero del bilancio e della programmazione economica le funzioni di programmazione e di vigilanza sul complesso delle azioni di intervento pubblico nelle zone depresse, mentre il successivo art. 3, comma 4, affida al predetto Ministro la competenza in materia di contratti di programma, contratti di impresa, intese di programma ed accordi di programma.

A partire da questi provvedimenti comincia a farsi strada una nuova concezione della contrattazione programmata, ovvero da strumento quadro per definire i rapporti dello Stato con l'imprenditoria privata, ad una pluralità di strumenti atti a definire i rapporti dello Stato con una pluralità di soggetti, pubblici e privati, anche contestualmente⁹⁷. Si assiste, cioè, al passaggio dalla "contrattazione programmata" a quella che sarà definita la "programmazione negoziata".

A darne una definizione a livello normativo è stato il d.l. 4 gennaio 1994, n. 4, non convertito e reiterato sino al d.l. 8 febbraio 1995, n. 32, convertito finalmente dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, che ha gettato le basi per la nuova disciplina.

L'art. 1 del d.l. n. 32/1995 indica, innanzitutto, l'ambito di intervento dei nuovi strumenti concertativi, dando una definizione di "aree depresse" in raccordo con quella rinvenibile a livello comunitario con riguardo alle politiche condotte con i fondi strutturali⁹⁸. Inoltre, viene fornita una prima definizione di "programmazione negoziata", intesa nella «regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza» (lett. b).

Di seguito vengono elencati e definiti i vari strumenti in cui si sostanzia la programmazione negoziata. Innanzitutto vi è l'"accordo di programma", inteso come l'accordo promosso da una amministrazione centrale con i soggetti pubblici e privati interessati quando, per l'attuazione di interventi programmati, occorre l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali e altri soggetti pubblici e privati e amministrazioni statali⁹⁹.

Per "contratto di programma" si intende, invece, il contratto stipulato tra l'amministrazione ed una grande impresa o un gruppo o un consorzio di medie e piccole imprese per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata (lett. d).

Con l'"intesa di programma" ci si riferisce invece all'accordo tra i soggetti istituzionali competenti in un determinato settore, con cui gli stessi si impegnano a

⁹⁷ R. GALLIA, *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, cit., 360

⁹⁸ Per "aree depresse" si intendono «quelle individuate o che saranno individuate dalla Commissione delle Comunità europee come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali, obiettivi 1, 2 e 5-b, quelle eleggibili sulla base delle analoghe caratteristiche e quelle rientranti nelle fattispecie dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del Trattato di Roma, previo accordo con la Commissione» (lett. a).

⁹⁹ Con l'accordo si attua il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, si definiscono le modalità di esecuzione da parte di ciascuna amministrazione partecipante, il controllo dell'attuazione degli interventi, la verifica del rispetto delle condizioni fissate, la individuazione di eventuali ritardi o inadempienze, l'eventuale revoca del finanziamento totale o parziale e l'attivazione di procedure sostitutive (lett. c);

collaborare mettendo a disposizione le risorse finanziarie occorrenti per la realizzazione di una serie di azioni ed interventi specifici, collegati funzionalmente in un quadro pluriennale, anche se non ancora globalmente definiti in tema di fattibilità (lett. e).

In aggiunta a quanto suesposto, con d.l. n. 123/1995, reiterato con d.l. n. 244/1995 ed infine convertito, con modificazioni, nella legge n. 341/1995, è stato introdotto nell'ordinamento il nuovo strumento del "patto territoriale"¹⁰⁰.

L'art. 8 del citato decreto-legge introduce la lettera *e-bis* all'art. 1 del d.l. n. 32/1995, secondo cui "patto territoriale" è «l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C(94) 1835 del 29 luglio 1994 della Commissione della Unione europea».

Al CIPE vengono accordate rilevanti competenze normative, in quanto, sentita la Conferenza Stato-Regioni, spetta a tale organo dettare una disciplina dei contratti di programma e definire i contenuti generali dei patti territoriali e le relative modalità organizzative ed attuative (commi 3 e 3-*bis*). Il CIPE, inoltre, con deliberazione adottata su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con i Ministri interessati, approva i singoli accordi di programma, contratti di programma e intese di programma da stipulare (comma 2).

Con delibera CIPE 25 febbraio 1994, adottata su iniziativa del Ministro del Bilancio e della Programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-Regioni, viene dapprima disciplinato il contratto di programma, e, successivamente, con delibera 10 maggio 1995, viene regolamentato l'istituto del patto territoriale¹⁰¹.

Dopo breve tempo dall'adozione delle citate misure normative, tuttavia, la disciplina è stata ulteriormente modificata, denotando una certa instabilità che sicuramente non ha giovato alle politiche di sviluppo. L'art. 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", ha modificato la normativa previgente in materia di programmazione negoziata e, perseguendo il contestuale obiettivo del risanamento della finanza pubblica ed utilizzo più razionale delle risorse pubbliche, ha ridefinito in maniera complessiva le diverse tipologie di accordi relativi alla programmazione degli interventi¹⁰².

¹⁰⁰ Cfr., in generale, G. RIVISECCHI, *Patti territoriali*, in *Dig. disc. pubb.*, Agg., II, 2005, 579 ss.; P. MAGNATTI, *Il quadro normativo e le procedure*, in AA.VV., *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005, 25 ss.; S.G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Cacucci, Bari, 2003, 31 ss.

¹⁰¹ Da segnalare anche che l'ultimo punto di quest'ultima delibera prevede che Il Ministro del Bilancio debba proporre al CIPE criteri e indirizzi per l'orientamento ed il coordinamento degli investimenti pubblici oggetto delle singole forme di programmazione negoziata". In attuazione è stata formulata la delibera 20 novembre 1995, recante "criteri ed indirizzi per il coordinamento, nelle aree depresse, degli investimenti pubblici oggetto delle singole forme di programmazione negoziata: intese, accordi, contratti, patti, previste dall'art. 1 della legge 7.4.1995 n. 104 e dall'art. 8 della legge 8.8.1995 n. 341", ove si stabilisce una gerarchia funzionale dei vari istituti.

¹⁰² Cfr. R. GALLIA, *La nuova disciplina della «Programmazione negoziata»*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1997, 9 ss.

Rispetto a quanto stabilito dal precedente d.l. n. 32/1995, se la definizione generale di “programmazione negoziata” è rimasta inalterata, vi sono stati significativi cambiamenti negli strumenti specifici in essa ricompresi.

Innanzitutto, è stata introdotta l’“intesa istituzionale di programma”, nuovo strumento cardine della programmazione negoziata e momento di raccordo delle varie tipologie negoziali che si sostituisce alla precedente “intesa di programma”. Essa viene definita come l'accordo tra amministrazione centrale e regionale «con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati». (lett. b). Con essa si crea tra il Governo centrale e le giunte regionali un rapporto nuovo e paritario in cui le decisioni di investimento vengono assunte di comune accordo attraverso una procedura di concertazione e codecisione pensata per comporre i dissensi e quindi realizzare obiettivi di massima efficienza¹⁰³. Essa ha una proiezione pluriennale, in quanto la collaborazione è finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune, ed un'integrazione funzionale e territoriale, in quanto gli interventi sono funzionalmente collegati e da realizzarsi nel territorio della Regioni, all'interno del quadro della programmazione statale e regionale¹⁰⁴.

L'approvazione delle singole intese istituzionali di programma viene rimessa al CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni, con deliberazione adottata su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica (comma 205).

L'intesa istituzionale di programma fornisce poi la cornice per la stipulazione degli “accordi di programma quadro” (APQ), ovvero l'accordo promosso dalle medesime amministrazioni pubbliche coinvolte nell'intesa istituzionale di programma con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, in attuazione della stessa, per la «definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati» (lett. c)¹⁰⁵.

Con “patto territoriale”, secondo il nuovo disposto, deve intendersi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati con i contenuti specifici dell'APQ, «relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale» (lett. d). La

¹⁰³ Così A. SARTORE (a cura di), *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, Il Mulino, Bologna, 1999, 15, secondo cui le intese di programma sarebbero proprio gli strumenti che consentirebbero di programmare i finanziamenti secondo le capacità di spesa delle amministrazioni centrali e regionali determinate in relazione agli obiettivi da raggiungere, in primo luogo attraverso lo strumento dell'allora DPEF.

¹⁰⁴ G. DI GASPARE, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, cit., 31.

¹⁰⁵ L'accordo di programma quadro indica in particolare: 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

nuova definizione, differentemente dalla precedente recata dal d.l. n. 123/1995, estende quindi l'area di intervento a tutto il territorio nazionale.

La definizione di "contratto di programma" rimane sostanzialmente immutata rispetto a quella introdotta con il d.l. n. 32/1995 (lett. e)¹⁰⁶.

Viene inoltre introdotta la figura del "contratto di area", definito come «lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti» (lett. f). Le aree di crisi vengono individuate "dall'alto" e caratterizzate da situazioni di emergenza occupazionale¹⁰⁷.

Anche la nuova disciplina accorda al CIPE funzioni normative ed un importante ruolo nella programmazione degli interventi e delle risorse.

A differenza di quanto avveniva in precedenza, al Comitato spetta solamente di approvare le intese istituzionali di programma, ovvero il punto di riferimento programmatico per lo sviluppo del territorio. Ad esso spetta definire, fra l'altro, con la medesima procedura di approvazione delle intese e sentite le Commissioni parlamentari competenti, le modalità di approvazione dei contratti di programma, dei patti territoriali e dei contratti di area e gli eventuali finanziamenti limitatamente ai territori delle aree depresse (comma 206).

In sede di riparto delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo delle aree depresse, il CIPE determina le quote da riservare per i contratti di area e per i patti territoriali (comma 207).

Al Comitato, inoltre, viene riconosciuta la possibilità di introdurre ulteriori tipologie di contrattazione programmata, disciplinandone le modalità di proposta, di approvazione, di attuazione, di verifica e controllo (comma 206). Si tratta, quest'ultima, di una rilevante funzione di delegificazione che rende più flessibile tutto il quadro regolatorio e che, in astratto, consentirebbe al Comitato di introdurre nuovi strumenti in base alle dinamiche ed esigenze di sviluppo via via emergenti dalle realtà territoriali.

In ottemperanza alle citate disposizioni legislative, il CIPE ha adottato la delibera 21 marzo 1997, recante "Disciplina della programmazione negoziata", su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e della Conferenza Stato-Regioni. Con essa il CIPE ha dato una propria interpretazione dei nuovi scenari legislativi, cogliendo come la recente regolamentazione abbia «innovato profondamente l'assetto precedente», con l'obiettivo di accelerare il processo di sviluppo territoriale da perseguire mediante «una più stretta cooperazione tra Governo, Regioni e Province autonome»¹⁰⁸. Questa cooperazione è tale da consentire che le politiche di interven-

¹⁰⁶ Per la regolamentazione di patti territoriali e contratti di programma si dispone un generico rinvio alle previsioni concernenti gli APQ (comma 204).

¹⁰⁷ Le aree di crisi sono indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, e delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione situati nei territori di cui all'obiettivo 1 del Regolamento CEE n. 2052/88, nonché delle aree industrializzate realizzate a norma dell'articolo 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, che presentino requisiti di più rapida attivazione di investimenti di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private o derivanti da interventi normativi.

¹⁰⁸ Così il Preambolo della delibera.

to dirette di questi soggetti e quelle autonomamente decise da altri soggetti pubblici o privati «siano orientate verso una efficace realizzazione di interventi complessi da attuarsi mediante tipologie negoziali che, pur distinguendosi per le diverse ricadute territoriali e per i differenti soggetti intervenienti, siano considerate come un complesso unitario che concorre alla creazione di condizioni favorevoli ad una nuova crescita economica e occupazionale»¹⁰⁹.

• Venendo all'attività ed alle decisioni adottate dal Comitato nel lasso temporale preso in considerazione nel presente Capitolo, è possibile osservare come il CIPE abbia innanzitutto adottato alcune delibere concernenti gli strumenti negoziali sottoposti ancora alla disciplina previgente le innovazioni di cui alla legge n. 662/1996¹¹⁰.

Quanto agli istituti recentemente introdotti, il CIPE ha approvato, in attuazione dell'art. 2, comma 205, della legge n. 662/1996, numerose Intese istituzionali di programma tra Governo e le Giunte di Regioni e Province autonome¹¹¹ ed ha provveduto a finanziare i Patti territoriali già approvati¹¹².

Nel frattempo, si è giunti all'approvazione delle norme relative ai patti territoriali ed ai contratti d'area mediante un faticoso processo di definizione, mentre il contratto di programma ha mantenuto sostanzialmente inalterato il precedente impianto delle procedure di attuazione¹¹³.

Tuttavia, l'attuazione degli strumenti della programmazione negoziata non ha il tempo di andare a regime che si vanno delineando nuovi scenari. Con l'adozione del d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175 e l'attribuzione al Ministero delle attività produttive delle competenze relative ai contratti di programma, ai patti territoriali ed ai contratti d'area, da una parte, e con l'avvio del processo di regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale, dall'altra, si innesca la ricerca di una ulteriore definizione e specializzazione dei moduli convenzionali nelle politiche di sviluppo¹¹⁴.

¹⁰⁹ *Ivi*. Per un'analisi nel dettaglio della regolamentazione dei singoli strumenti negoziali ed un confronto con la precedente disciplina, cfr. R. GALLIA, *La nuova disciplina della «Programmazione negoziata»*, cit., 13 ss.

¹¹⁰ Così, ad esempio, le delibere n. 68/2001 e n. 126/2001, con cui viene più volte prorogato il termine per la presentazione dell'assetto finale relativo ai piani progettuali di natura industriale inseriti nell'Accordo di programma Val Basento, precedentemente approvato con d.P.C.M. del 30 dicembre 1987, ai sensi dell'art. 7 della Legge 1 marzo 1986, n. 64, e successivamente rimessi all'approvazione del CIPE ex art. 1, comma 2, del d.l. n. 32/1995.

¹¹¹ Cfr., su tutte del delibere di approvazione degli schemi di Intese istituzionali di programma, le delibere n. 144/1999 con la Regione Siciliana, n. 170/1999 con la Calabria, n. 197/1999 con la Basilicata, 198/1999 con il Molise, n. 3/2000 con la Campania; n. 4/2000 con l'Abruzzo, n. 5/2000 con la Puglia, n. 32/2000 con il Lazio, n. 33/2000 con il Piemonte, n. 34/2000 con l'Emilia-Romagna, n. 35/2000 con la Liguria; n. 30/2001 con la Provincia autonoma di Trento, n. 31/2001 con la Provincia autonoma di Bolzano, n. 70/2001 con la Regione Friuli-Venezia Giulia, n. 71/2001 con la Valle d'Aosta.

¹¹² V., su tutti, delibera n. 90/1997, con la quale si approva il Patto territoriale della provincia di Vibo Valentia, e la successiva delibera n. 122/2001, adottata previa nota del Presidente della Regione Calabria al Ministro delle attività produttive proponente, con cui vengono disposte integrazioni al finanziamento del predetto patto territoriale.

¹¹³ Più nel dettaglio, v. R. GALLIA, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2003, 1184, anche per i successivi sviluppi.

¹¹⁴ *Ivi*, 1185.

In particolare, con la regionalizzazione dei patti territoriali arriva a definizione il processo di regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale. Esso rappresentava un preciso impegno assunto dal Governo con le Parti sociali nel “Patto per l’Italia”, sottoscritto nel luglio 2002, e confermato con la dichiarazione resa in occasione della presentazione del maxiemendamento sul disegno di legge finanziaria 2003, con cui è stata, fra l’altro, garantita l’immediata regionalizzazione dei patti territoriali¹¹⁵. Il procedimento di regionalizzazione ha avuto formale avvio con l’accordo del 15 aprile 2003 raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni, con cui si è infine pervenuti alla definizione delle modalità operative del trasferimento dei Patti territoriali alle Regioni ed alle innovazioni delle procedure di attuazione del contratto di programma. In base a questo accordo, le Regioni assumono la responsabilità del coordinamento, della programmazione e, ove ne facciano richiesta, della gestione dei patti territoriali. Contestualmente, alle Regioni sono trasferite tutte le competenze che le precedenti disposizioni normative attribuiscono alle Amministrazioni centrali.

Tale accordo è stato poi recepito dalla delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26, adottata su proposta dei Ministeri dell’economia e delle finanze e delle attività produttive, con cui si disciplinano formalmente le procedure di regionalizzazione dei patti, i meccanismi di finanziamento ed i nuovi «Contratti di programma a valenza strategica», definendone le relative modalità operative con l’obiettivo di semplificare e velocizzare i procedimenti amministrativi in attuazione di essi¹¹⁶.

Contestualmente, bisogna ricordare come la stessa legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), abbia innovato il modello di finanziamento degli interventi nelle aree depresse, istituendo, agli articoli 60 e 61, il “Fondo per le aree sottoutilizzate” (FAS) ed abbia affidato al CIPE, fra l’altro, la competenza nell’allocazione delle risorse tra varie forme di intervento, fra le quali rientrano pure gli istituti di programmazione negoziata¹¹⁷.

L’evoluzione degli strumenti della programmazione negoziata ha nel frattempo portato all’abbandono del contratto d’area, che, esaurita la propria finalità di strumento di intervento nelle aree di crisi produttiva ed occupazionale, è stato di fatto sostituito dal “Contratto di localizzazione”, al quale viene affidata la missione di attrazione degli investimenti e la cui competenza viene attribuita alla società Sviluppo Italia¹¹⁸.

¹¹⁵ Per una ricostruzione del contesto, v. F. SPROVIERI, *Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2003, 587 ss.

¹¹⁶ A tal riguardo, si distinguono le procedure concernenti le domande di accesso e tre fasi operative per addivenire all’approvazione; più nel dettaglio, v. R. GALLIA, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, cit., 1191 ss. Per una panoramica della legislazione regionale concernente gli strumenti di sviluppo locale, sia precedente che successiva alla regionalizzazione dei patti territoriali, con particolare riguardo all’integrazione con le politiche strutturali europee, v. ID, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2005, 655 ss.

¹¹⁷ V. *infra* par. 6. Basti qui ricordare come la delibera n. 16/2003, di allocazione delle risorse stanziare con la stessa legge finanziaria 2003, abbia fra l’altro destinato risorse aggiuntive al finanziamento dei patti territoriali o di altri strumenti di sviluppo locale concertato, nel rispetto delle consolidate chiavi di riparto tra le due macroaree del Centro-Nord e del Mezzogiorno, e, all’interno di queste, tra le Regioni e le Province autonome, accompagnando così, in maniera adeguata, il processo di regionalizzazione dei patti territoriali.

¹¹⁸ Cfr. R. GALLIA, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, cit., 1183.

I contratti di localizzazione vengono introdotti con le delibere CIPE 19 dicembre 2002, n. 130, e 9 maggio 2003, n. 16, le quali finanziano il “Programma operativo pluriennale di marketing territoriale per l’attrazione degli investimenti esteri”, affidato a Sviluppo Italia S.p.a.

Tale Programma pluriennale è stato avviato attraverso la stipula di contratti di programma promossi da Sviluppo Italia S.p.a., d’intesa con il Ministero delle attività produttive e con le Regioni, inseriti in un “Progetto pilota di localizzazione”. Il citato Programma, inoltre, prevede che il contratto di localizzazione si sostanzi, secondo gli indirizzi dell’Accordo sulla “Regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata” approvato dalla Conferenza Unificata il 15 aprile 2003, in un accordo di programma quadro, sottoscritto dai Ministeri delle attività produttive e dell’economia e delle finanze, dalla Regione interessata e da Sviluppo Italia S.p.a., cui fa seguito la stipula del contratto di programma tra il Ministero delle attività produttive, Sviluppo Italia S.p.a. e l’impresa interessata.

Il Contratto di localizzazione, dunque, consiste in una forma più avanzata di APQ e rappresenta una nuova modalità di attrazione di investimenti privati nelle aree sottoutilizzate del Paese. Esso, inoltre, è garantito da un iter di adozione più veloce, in quanto non viene previsto il passaggio al CIPE per l’approvazione e la gestione del contratto medesimo.

L’Accordo, poi, contiene a sua volta accordi operativi per la realizzazione mirata di infrastrutture materiali ed immateriali, per la garanzia di servizi amministrativi e di semplificazioni procedurali da parte degli Enti locali, e per il funzionamento più efficiente dei mercati.

Nel periodo di tempo preso in considerazione con il presente Capitolo, sono state invece numerose le delibere del CIPE che hanno interessato i contratti di programma. Benché si sia registrato una sorta di “deterioramento” dell’efficacia di questi strumenti nel corso della XIV Legislatura¹¹⁹, esso rimane lo strumento più flessibile per definire accordi fra lo Stato e le imprese nelle politiche per lo sviluppo.

La prima disciplina a livello procedimentale è stata formulata dal CIPE e si rinviene nelle delibere n. 10/1994 e nelle successive delibere n. 29/1997 e 127/1998, integrata nei profili più specifici da alcuni regolamenti ministeriali¹²⁰. Al CIPE, in particolare, viene affidata l’approvazione del contratto di programma e del relativo piano progettuale¹²¹.

¹¹⁹ Come osservato da R. GALLIA, *Il Fondo per la competitività e lo sviluppo*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2007, 269 ss., a cui si rinvia anche per gli sviluppi della prassi di questo istituto.

¹²⁰ Ovvero il Testo unico delle direttive per la concessione e l’erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse di cui all’art. 1, comma 2, della richiamata legge n. 488/1992, approvato con decreto del Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato in data 3 luglio 2000; il decreto del Ministro delle attività produttive del 12 novembre 2003, recante modalità di presentazione della domanda di accesso alla contrattazione programmata e disposizioni in merito ai successivi adempimenti amministrativi; il decreto del 19 novembre 2003, con il quale il Ministro delle attività produttive individua i requisiti e fornisce le specifiche riferite sia ai soggetti proponenti che ai programmi di investimento, nonché l’oggetto di detti programmi ed i criteri di priorità ai fini dell’accesso alle agevolazioni relative ai contratti di programma.

¹²¹ In base alla disciplina di cui alla delibera n. 10/1994 e successive modificazioni, il procedimento prevede una prima fase istruttoria, finalizzata ad accertare in termini globali la validità tecni-

Successivamente è intervenuto il d.l. 17 luglio 2007, n. 81, recante “Misure urgenti in materia finanziaria”, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2007, n. 127, che all’art. 8-*bis*, comma 3, ha previsto che con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico siano stabiliti i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie previste dai contratti di programma, operando così una delegificazione rispetto a quanto precedentemente previsto dall’articolo 2, comma 203, lettere d), e) e f), della legge 23 dicembre 1996, n. 662. In ottemperanza è stato adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze del 24 gennaio 2008, recante i nuovi criteri, le condizioni e le modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie attraverso la sottoscrizione dei contratti di programma, le cui disposizioni hanno sostituito sia la disciplina legislativa che quella previamente stabilita dal CIPE.

Vengono, dunque, riformate tutte le procedure per giungere alla sottoscrizione dei contratti di programma e per la relativa gestione¹²², inquadrando i ruoli e le diverse forme di intervento dei soggetti pubblici che vi prendono parte, ovvero l’Agenzia nazionale per l’attrazione d’investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A., il Ministero dello sviluppo economico, e le Regioni nei cui territori sono interessati dalla realizzazione dei programmi di investimento.

Quanto all’intervento del CIPE, esso si concentra soprattutto nella fase deliberativa di approvazione delle proposte di contratto di programma, per le quali il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-Regioni, presenta al Comitato le proposte di contratto di programma ritenute finanziabili. Il CIPE approva le proposte determinando l’importo complessivo delle agevolazioni da concedere in favore di ogni singolo programma ed individuando il termine entro il

ca dello stesso, l’ammissibilità e l’adeguatezza dei progetti e dei mezzi finanziari previsti, in relazione alle finalità e agli obiettivi primari dichiarati, affidata ai Ministeri competenti (punto 3.2);

L’approvazione del contratto di programma e del relativo piano progettuale viene affidata al CIPE (punto 3.4). Le delibere vengono adottate, a seguito della successione ministeriale delle competenze, prima su proposta del Ministero del bilancio e della programmazione economica, poi del Ministro del tesoro, bilancio e della programmazione economica, poi del Ministero delle attività produttive, infine del Ministro dello sviluppo economico.

Per la concessione ed erogazione delle agevolazioni, l’operatore presenterà al Ministero competente i progetti esecutivi delle singole iniziative da sottoporre ad istruttoria tecnica, economica e finanziaria, Ministero responsabile anche di successivi controlli e verifiche (punto 3.5 e 3.6).

¹²² La nuova regolamentazione disciplina: i soggetti che possono accedere ai contratti di programma, specificando che esso possono essere stipulati «dalle imprese di qualsiasi dimensione», e le procedure per la presentazione della istanza di accesso (art. 2); i progetti industriali ed i rispettivi piani di investimento (artt. 3 e 4); le spese ammissibili (art. 5); le agevolazioni concedibili e le relative erogazioni (art. 6); le varie fasi di cui si sostanzia la procedura, ovvero la fase di accesso alla procedura di negoziazione, la fase di interlocuzione con il soggetto proponente, la presentazione e la valutazione della documentazione progettuale, contenente la proposta di contratto di programma, l’istruttoria tecnica delle proposte (artt. 7-9); le modalità di approvazione e gestione dei contratti (artt. 10-12). Vengono inoltre dettate discipline specifiche per i programmi relativi ad investimenti produttivi nelle aree di cui all’art. 87, paragrafo 3, lettere a) e c) del trattato (Titolo II), per i programmi relativi ad investimenti produttivi proposti da PMI in aree diverse da quelle di cui all’art. 87, paragrafo 3, lettere a) e c) del trattato (Titolo III) e per i programmi di ricerca industriale e sviluppo sperimentale (Titolo IV).

quale provvedere alla sottoscrizione del contratto (articolo 10)¹²³. Entro i termini stabiliti dal CIPE, nonché a seguito delle decisioni della Commissione europea in relazione ai programmi di investimento soggetti a notifica, il Ministero dello sviluppo economico, il soggetto proponente ed i soggetti beneficiari, nonché le eventuali altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel finanziamento, sottoscrivono il contratto, anche «tenendo conto di eventuali specifiche condizioni indicate dalla delibera di approvazione del CIPE» (articolo 11, comma 1)¹²⁴.

Le Regioni interessate, dal canto loro, partecipano alla procedura di stipula del contratto di programma principalmente, in fase di istruttoria, tramite il rilascio di un parere vincolante sullo schema di contratto e la determinazione dell'eventuale cofinanziamento, nonché, in fase di approvazione, tramite il parere della Conferenza Stato-Regioni sul predetto schema¹²⁵.

Va inoltre ricordato come gli interventi realizzati con i contratti di programma, al pari di ogni altro strumento di programmazione negoziata, debba sottostare alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, e dunque è previsto un previo obbligo di notifica alla Commissione europea del singolo strumento affinché gli organi comunitari possano valutare ed eventualmente autorizzarne l'adozione¹²⁶.

Quanto al contenuto tipico delle delibere con cui si approvano gli schemi di contratto di programma, il CIPE si esprime solitamente su: il piano progettuale e gli interventi ammessi; l'ammontare degli investimenti; la quantificazione delle agevo-

¹²³ Su tutte, v. delibere nn. 66, 29, 28, 27/2011; 100/2010; 57, 15/2008; 211, 210, 209, 208, 190/2006; 53, 23/2002; 82, 41/2001.

¹²⁴ Il contratto, nel quale sono indicati i reciproci impegni ed obblighi, contiene in particolare le modalità di erogazione delle agevolazioni, le condizioni che possono determinare la revoca delle stesse, gli obblighi connessi al monitoraggio ed alle attività di accertamento finale dell'avvenuta realizzazione dei programmi nonché di controllo ed ispezione, e quant'altro necessario ai fini della realizzazione del contratto di programma (articolo 11, comma 2).

¹²⁵ Più nello specifico, la Regione interessata partecipa tramite: informativa della presentazione, da parte di un'impresa, di un'istanza di accesso alla procedura di negoziazione, qualora l'Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. valuti la sussistenza dei requisiti richiesti (art. 7); rilascio di un parere preliminare sulla domanda di accesso e partecipazione alla fase di interlocuzione con la predetta Agenzia (art. 7); ricezione di copia della proposta di contratto presentata dall'impresa (art. 8); formulazione di proprie osservazioni e di un parere all'Agenzia ed al Ministero dello sviluppo economico su tale proposta (comunicando anche la disponibilità ad un eventuale cofinanziamento), la quale, nel caso di parere negativo, non può essere approvata (art. 8); informativa sul compimento dell'istruttoria tecnica, anche ai fini della determinazione dell'eventuale cofinanziamento (art. 9); parere della Conferenza Stato-Regioni sulla delibera CIPE di approvazione dello schema di contratto (art. 10).

¹²⁶ Per una ricostruzione della fattispecie di "aiuto di Stato" ai sensi dell'ordinamento comunitario e del relativo regime giuridico, a partire dagli artt. 92 ss. del Trattato CE, compreso le deroghe al divieto generale, gli aiuti c.d. *de minimis* e le forme di controllo agli aiuti, a partire dall'obbligo di notifica alla Commissione, cfr., su tutti, G. PINNA, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario: una sintesi*, in S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1998, 21 ss.; M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, 63 ss.; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in M. P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, I, Giuffrè, Milano, 2007, 65 ss.; M. ORLANDI, *La disciplina degli aiuti di Stato*, in A. TIZIANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, II, Giappichelli, Torino, 2006, 1668 ss. Per un quadro di sintesi sulla disciplina attuale in materia di aiuti di Stato, nel contesto normativo di cui agli artt. 107 ss. del TFUE, v. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2010, 800 ss.

lazioni concedibili e la disposizione dell'erogazioni per annualità; il termine ultimo per la stipula del contratto ed il termine di ultimazione degli investimenti; il numero delle Unità Lavorative Annue da realizzare in termini di incremento occupazionale; l'eventuale trasmissione della delibera alla Commissione europea per mera informazione, qualora il programma non comporti l'obbligo di notifica individuale, secondo quanto previsto dagli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013; l'obbligo di trasmissione al CIPE di copia del contratto di programma una volta sottoscritto dalle parti.

Secondo quanto previsto dal citato articolo 11, comma 1, del d.m. 24 gennaio 2008, è ben possibile che il Comitato non si limiti solamente ad approvare lo schema di contratto di programma, ma può accadere che vengano indicate al Ministro competente una serie di "condizioni" da rispettare per la stipula del contratto, sintomo di un'attività del CIPE che non si presenta come meramente ratificatoria.

Al di là del contenuto tipico, poi, il CIPE viene interpellato anche per pronunciarsi su numerosi profili del contenuto contrattuale che possono variare nel corso del tempo. Si tratta, perlopiù, di competenze minuziose, quali la proroga del termine ultimo per realizzare gli investimenti¹²⁷; l'aggiornamento del piano progettuale¹²⁸, rettifiche¹²⁹, revoche¹³⁰, l'approvazione dell'assetto finale¹³¹, l'accantonamento programmatico¹³². Bisogna ammettere che, quest'ultime, sono attività che contribuiscono ad oberare il Comitato e tendono a disperdere risorse e energie.

L'evoluzione normativa sembra aver trovato un punto di arrivo con l'articolo 43 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, è stato introdotto l'istituto del "Contratto di Sviluppo" che rappresenta uno strumento per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati finalizzato a favorire la realizzazione di progetti di sviluppo rilevanti per il Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno. Il comma 1 dell'articolo 43 rinvia ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico per la definizione di criteri, condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali.

Il successivo comma 5 stabilisce che dalla data di entrata in vigore del citato decreto di natura non regolamentare non possono essere più presentate domande per l'accesso alle agevolazioni e agli incentivi concessi sulla base delle previsioni in materia di contratti di programma, di cui all'articolo 2, comma 203, lettera e), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ivi compresi i contratti di localizzazione, di cui alle delibere CIPE 19 dicembre 2002, n. 130 (Programma quadro Sviluppo Italia S.p.a. ai sensi della delibera CIPE 62/2002), e del 9 maggio 2003, n. 16 (Alloca-

¹²⁷ Su tutte, v. delibere nn. 38, 37, 36, 35/2011; 17/2009; 21/2007; 173/2006.

¹²⁸ Su tutte, v. delibere nn. 34, 33, 32, 31/2011; 88, 30, 31/2009; 169, 168, 132, 128/2007.

¹²⁹ Su tutte, v. delibere nn. 184, 172, 18/2006; 35/2007.

¹³⁰ Su tutte, v. delibere nn. 87, 9/2009; 45, 44/2008; 28, 20, 19/2007; 171/2006.

¹³¹ Su tutte, v. delibere nn. 63/2009; 46/2008; 27/2007; 15/2006.

¹³² Cfr. delibera n. 212/2006.

zione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate triennio 2003.2005. Legge finanziaria 2003).

In attuazione è stato adottato il d.m. 24 settembre 2010 e, pertanto, non essendo previsto l'intervento del CIPE nella procedura ivi disciplinata, l'impegno del Comitato su questo fronte deve ritenersi ad esaurimento.

Infine, le disposizioni su contratti di programma e contratti d'area di cui alla legge n. 662/1998 sono state abrogate dal d.l. n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012, che all'art. 23 ha disciplinato il nuovo Fondo per la crescita sostenibile, prevedendo nuove finalità, strumenti e confermando la centralità decisionale dei soli Ministri di settore.

Nel frattempo, in parallelo a questi mutamenti, è maturata l'esigenza di una modifica delle procedure inerenti le Intese istituzionali di programma e gli Accordi di programma quadro.

Già la delibera n. 20/2004, concernente la ripartizione delle risorse stanziata dalla legge finanziaria 2004 per gli interventi nelle aree sottoutilizzate, prevedeva, al punto 3.7, l'adozione di una successiva delibera che disciplinasse le modalità di rafforzamento del governo delle Intese istituzionali di programma¹³³.

Nel tempo, la programmazione delle risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate è stata realizzata sempre più in forma integrata con quella inerente le politiche strutturali europee, e ciò si è verificato di pari passo con l'introduzione di varianti negli strumenti tradizionalmente utilizzati, con l'introduzione, ad esempio, degli "Accordi di programma quadro interregionali"¹³⁴, oppure degli "Accordi di programma quadro rinforzati"¹³⁵.

¹³³ V. *infra* par. 6. In attuazione di detto disposto era intervenuta la successiva delibera n. 35/2005, concernente la ripartizione delle risorse stanziata dalla legge finanziaria 2005 ai medesimi fini, ove si prevedeva, al punto 4.6, un confronto con le Regioni che conducesse ad una proposta volta a rafforzare e semplificare lo strumento delle Intese. All'esito di tale confronto, si è giunti così alla delibera 22 marzo 2006, n. 14, adottata su proposta dei Ministri dell'economia e delle finanze e per lo sviluppo e la coesione territoriale, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, recante "Programmazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate mediante le Intese istituzionali di programma e gli Accordi di programma quadro". Con quest'ultima decisione è stata modificata la delibera CIPE n. 29/1997, contenente la disciplina previgente, introducendo appositi organi di verifica ed aggiornamento degli obiettivi generali e degli strumenti attuativi (denominati "Comitati intesa paritetici" per le Intese, "Tavoli dei sottoscrittori" per gli APQ), le procedure di stipula e aggiornamento degli Accordi di Programma Quadro, i conseguenti procedimenti di istruttoria, selezione dei progetti, finanziamento e trasferimento delle risorse.

¹³⁴ V. *infra* par. 5. La delibera CIPE n. 166/2007, recante "attuazione del Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013. Programmazione del fondo per le aree sottoutilizzate", dispone che «in coerenza con le indicazioni del QSN, l'Accordo di Programma Quadro (APQ) Stato-Regione è lo strumento di attuazione per i settori, programmi e/o progetti per i quali è individuata come necessaria e/o opportuna e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione Stato-Regione» (punto 2.4.2). L'Accordo di Programma Quadro Interregionale, quale variante dell'APQ Stato-Regione, è «lo strumento con cui si attueranno interventi a carattere sovraregionale e interregionale, sia di iniziativa di un'Amministrazione centrale (quando l'azione è diretta o comunque interessa il territorio di diverse Regioni) sia di iniziativa comune di più Regioni (che potranno coinvolgere, se ritenuto efficace rispetto agli obiettivi, anche Amministrazioni centrali)» (punto 2.4.2).

¹³⁵ Cfr. le delibere CIPE n. 41/2012 e 78/2012, recanti le modalità di riprogrammazione delle risorse regionali per i cicli 2000-2006 e 2007-2013, che al punto 3.1 dispone che ai fini dell'attuazione degli interventi previsti nelle delibere n. 62 e 78/2011, concernenti il finanziamento degli interventi di rilevanza strategica nazionale e regionale per l'attuazione del "Piano nazionale

Proseguendo con l'analisi degli strumenti di programmazione negoziata, accanto ai patti territoriali previsti dalla normativa interna, si sono progressivamente affermati anche i "Patti territoriali per l'occupazione", di origine comunitaria. In virtù dell'allora art. 158 del Trattato CE, le istituzioni comunitarie hanno dato avvio a varie forme di politiche di coesione economica e sociale¹³⁶, fra le quali rientrano anche quelle condotte mediante programmazione negoziata.

I Patti territoriali per l'occupazione sono stati formalmente introdotti con la Comunicazione della Commissione europea del 10 giugno 1997 (CSE 97/3 def.), relativa all'attuazione del progetto pilota "patti territoriali per l'occupazione", contenente l'elenco di progetti di iniziativa locale in Europa accolti dalla Commissione tra quelli presentati dagli Stati membri, e successivamente approvati da Consiglio europeo del giugno 1997¹³⁷.

In data 8 giugno 1998, il Governo ha presentato alla Commissione europea il Programma Operativo Multiregionale (POM) "Patti territoriali per l'occupazione", concernente un insieme di misure pluriennali relative all'asse prioritario "Sviluppo locale" del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999, per le quali è previsto un cofinanziamento di risorse nazionali e fondi strutturali. Con la decisione della Commissione europea C(1998) n. 3978 del 29 dicembre 1998 è stato poi approvato il predetto Programma Operativo Multiregionale.

A livello interno, anche i Patti territoriali per l'occupazione, al pari degli altri strumenti di programmazione negoziata, sono sottoposti ai molteplici profili di competenza del CIPE, ai quali si aggiungono le funzioni esercitate dal Comitato in materia di programmazione dei fondi strutturali europei e delle politiche di coesione¹³⁸.

Con la prima delibera concernente il finanziamento dei Patti territoriali per l'occupazione, ovvero la 9 luglio 1998, n. 71, il CIPE ha stabilito che per l'attivazione dei Patti territoriali compresi nel POM debbano essere seguite le medesime procedure previste per i Patti territoriali "interni" di cui alla delibera 21 marzo 1997, ad eccezione delle modalità di finanziamento¹³⁹.

per il Sud", nelle ipotesi nelle quali i soggetti attuatori siano costituiti da concessionari di pubblici servizi di rilevanza nazionale, si debba procedere attraverso lo strumento del "Contratti istituzionali di sviluppo"; in tutti gli altri casi si deve procedere mediante la stipula di specifici Accordi di programma quadro (APQ) "rinforzati", contenenti, fra l'altro, la definizione di un sistema di indicatori di risultato e di realizzazione, la verifica della sostenibilità finanziaria e gestionale, le modalità di monitoraggio e di valutazione in itinere e *ex post*. Tali APQ devono altresì prevedere appropriati sistemi di gestione e controllo degli interventi e sono sottoposti alla sorveglianza del Ministro per la coesione territoriale attraverso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, che deve verificare l'efficace funzionamento di tali sistemi di gestione e controllo, anche con riferimento all'ammissibilità delle spese.

¹³⁶ V. *infra* par. 5.

¹³⁷ Per un'analisi degli indirizzi e delle decisioni comunitarie che hanno portato alla formalizzazione dell'istituto, per la disciplina comunitaria del contenuto, delle modalità di applicazione e del procedimento di formazione dei "Patti comunitari", v. G. RIVOCCHI, *Patti territoriali*, cit., 591.

¹³⁸ V. *infra* par. 5.

¹³⁹ Per quanto attiene al finanziamento, vengono determinati: il cofinanziamento nazionale, a valere sulle disponibilità del Fondo di rotazione ex lege 16 aprile 1987, n. 183; la finalizzazione ad un "Programma aggiuntivo" di risorse a valere su quelle recate dall'art. 1, comma 1, della legge 30 giugno 1998, n. 208; il finanziamento del Patto territoriale "Sangro Aventino", compreso nel POM

Nel periodo successivo, preso in esame nel presente Capitolo, hanno fatto seguito numerose decisioni concernenti il finanziamento dei Patti territoriali per l'occupazione¹⁴⁰, nonché quelle che si sono rese necessarie per prorogare i termini per la chiusura del Programma aggiuntivo, adottato con delibera n. 71/1998, adottato in attuazione dei Patti territoriali per l'occupazione compresi nel POM¹⁴¹.

In definitiva, i patti territoriali per l'occupazione hanno avuto l'importante compito di anticipare alcuni dei caratteri fondamentali dei patti territoriali nazionali, essendo basati sul partenariato tra pubblico e privato, sulla selezione dei progetti e su sistemi di sviluppo dell'economia caratterizzati da integrazione ed innovazione¹⁴². Essi, inoltre, si sono prestati a selezionare progetti e reperire finanziamenti nell'ambito di «piani di azione prodromici alla stipula di veri e propri patti territoriali»¹⁴³, svolgendo così un'importante ed ulteriore funzione di congiunzione tra la programmazione negoziata e la programmazione dei fondi strutturali.

Da ultimo, occorre ricordare come la medesima legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) che ha istituito il Fondo per le aree sottoutilizzate, ha introdotto anche un nuovo strumento di programmazione negoziata, denominato «Contratto di filiera». L'articolo 66, comma 1, dispone che «al fine di favorire l'integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentari», il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, promuove «contratti di filiera e di distretto a rilevanza nazionale con gli operatori delle filiere», nel rispetto della programmazione regionale ed in coerenza con gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato in agricoltura. Tale figura negoziale viene promossa nel limite finanziario complessivo fissato dal CIPE in sede di riparto FAS e secondo i criteri di riparto territoriale stabiliti dallo stesso, mentre al Ministro delle politiche agricole e forestali spetta di attivarlo secondo criteri, modalità e procedure definite con decreto del medesimo Ministro, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni¹⁴⁴.

Con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 1° agosto 2003, ritenuto conforme dalla Commissione Europea ai regimi di aiuti alle imprese nel settore agricolo già approvati, sono stati stabiliti criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera¹⁴⁵, assicurando la partecipazione delle Regioni

e finanziato con risorse nazionali; l'assegnazione di risorse al Patto territoriale «Appennino Centrale», riconosciuto come patto territoriale per l'occupazione da parte della Commissione europea.

¹⁴⁰ Cfr., su tutte, le delibere n. 128/2003, n. 83/2002, nn. 14 e 31/2000.

¹⁴¹ V. delibere n. 36/2008, n. 57/2005, n. 104/2001, n. 206/1999.

¹⁴² Si vedano le considerazioni di G. RIVOSCHI, *Patti territoriali*, cit., 591.

¹⁴³ Cfr. G.M. CAIMI, *Il ruolo della Programmazione negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche dei fondi strutturali dell'Unione europea*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2002, 37.

¹⁴⁴ V. anche F. SPROVIERI, *Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata*, cit., 585 ss.

¹⁴⁵ Il decreto fornisce innanzitutto una precisa definizione del contratto di filiera, inteso come il «contratto tra i soggetti della filiera agroalimentare e il Ministero delle politiche agricole e forestali, finalizzato alla realizzazione di un programma di investimenti integrato a carattere interprofessionale ed avente rilevanza nazionale che, partendo dalla produzione agricola, si sviluppi nei diversi segmenti della filiera agroalimentare in un ambito territoriale multiregionale» (art. 2, c. 1, lett. c). Esso, inoltre, stabilisce i soggetti beneficiari ed i soggetti presentatori (art. 3), gli investimenti am-

interessate¹⁴⁶. In particolare, quanto all'approvazione, l'articolo 8 stabilisce che il Ministero delle politiche agricole e forestali, terminate le fasi di valutazione, in caso di esito positivo e di conseguente ammissione al finanziamento, «propone al CIPE per l'approvazione il contratto di filiera». Dopo l'approvazione del CIPE, il Ministero provvede alla stipula dei relativi contratti. Con successivo decreto del 20 marzo 2006, il Ministero delle politiche agricole e forestali ha dettato le disposizioni concernenti l'attuazione dei contratti di filiera¹⁴⁷. Il contratto di filiera, sia per gli investimenti che ammette a contributo sia per i livelli di intensità di aiuto, risulta quindi del tutto analogo ai contenuti del contratto di programma, dal quale si discosta sostanzialmente nel non prevedere la nuova occupazione aggiuntiva che gli investimenti sono obbligatoriamente chiamati a generare¹⁴⁸.

I primi Contratti di filiera sono stati approvati dal CIPE solo nel 2005¹⁴⁹, cui hanno fatto seguito delibere, approvate su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, con le quali si è provveduto ad aggiornamenti successivi e rimodulazioni¹⁵⁰, a mere rettifiche¹⁵¹ o a revoche¹⁵².

In definitiva, i contratti di filiera, anche se devono riguardare investimenti interregionali in un unico settore produttivo, di fatto si sono affermati come uno strumento alternativo al contratto di programma nel settore agricolo e agroalimentare¹⁵³.

5. La programmazione dei fondi europei a finalità strutturale

missibili e le modalità di concessione del contributo (art. 4), le procedure di presentazione, valutazione ed approvazione (artt. 5-8), le procedure di gestione e verifica del contratto (artt. 9-12).

¹⁴⁶ Le Regioni interessate dai progetti partecipano mediante: ricezione delle domande presentate dalle imprese (art. 5); partecipazione, assieme al Ministro competente, alla Commissione di servizi che valuta la coerenza e conformità del piano progettuale (art. 7).

¹⁴⁷ Vengono specificati i procedimenti di stipula e contenuto del Contratto di filiera (art. 1), contenuti e modalità di approvazione dei progetti esecutivi (art. 2), le ipotesi di variazioni del programma di investimenti (art. 3). In particolare, quanto al contenuto dei Contratti, l'art. 2 parla di «programma di investimenti, articolato per beneficiario e per tipologia di investimento ammissibile; contenuto e articolazione dei progetti esecutivi; agevolazioni concesse, distinte in contributo in conto capitale e finanziamento agevolato, per ciascun beneficiario e per tipologia di investimento; rapporti tra il Ministero delle politiche agricole e forestali e il soggetto proponente, ai fini dell'attuazione del contratto di filiera; obblighi a carico del proponente, modalità di erogazione delle agevolazioni e garanzie; variazioni del programma di investimenti; monitoraggio e controllo; cause di revoca e modalità di recupero delle agevolazioni erogate».

¹⁴⁸ Così R. GALLIA, *I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2006, 326.

¹⁴⁹ Si vedano le delibere nn. 157, 156, 155/2007; 26, 25, 24, 23/2006; 125, 124, 123, 122, 80, 41, 40, 37, 36/2005.

¹⁵⁰ Si vedano le delibere nn. 116/2012; 13, 12, 11, 10/2010; 152, 151, 150, 149, 148, 147/2007.

¹⁵¹ Si vedano le delibere nn. 49/2011.

¹⁵² Si vedano le delibere nn. 43/2010; 153, 5/2007.

¹⁵³ Così R. GALLIA, *I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura*, cit., 335, il quale si sofferma anche sull'analisi dei Distretti rurali ed agroalimentari di qualità introdotti dal d.lgs. n. 228/2001.

Tra i principali ambiti nei quali il CIPE esercita una rilevante attività programmatica vi è senza dubbio quello delle politiche di coesione economica e sociale e di programmazione dei fondi strutturali europei, riconducibili all'espressa previsione di cui all'articolo 159 del Trattato istitutivo della Comunità Europea ed all'obiettivo di «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali» (art. 158, comma 2 TCE)¹⁵⁴.

Il principale profilo sul quale merita soffermare l'attenzione, e che si mostra centrale per comprendere il ruolo del CIPE in questo ambito, attiene all'adozione del c.d. Quadro strategico nazionale (QSN), ovvero lo strumento, introdotto dalla nuova disciplina eurounitaria sui Fondi strutturali, con cui viene portata ad unità la strategia complessiva in materia di politiche regionali di coesione economica, sociale e territoriale in ciascun Paese dell'Ue¹⁵⁵. Esso costituisce, come si vedrà, lo strumento di programmazione congiunto delle politiche di coesione territoriale sia a livello eurounitario - portate avanti prevalentemente attraverso i Fondi strutturali - sia a livello nazionale e regionale - realizzate nel nostro Paese attraverso il Fondo aree sottoutilizzate, le Intese istituzionali di programma e gli Accordi di Programma Quadro, con particolare riguardo agli squilibri socio-economici del Mezzogiorno ed agli obiettivi programmatici di crescita del PIL nelle medesime Regioni.

Più nello specifico, la programmazione dei fondi strutturali avviene, sulla base di cicli pluriennali, mediante atti normativi direttamente applicabili, il cui ambito di operatività è limitato alla disciplina delle azioni finanziate nell'arco temporale di riferimento. Quanto all'ultimo ciclo con cui si chiude il periodo di analisi delle decisioni del CIPE, il riferimento va al Regolamento (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, recante «disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999», che introduce una nuova disciplina degli interventi comunitari di coesione economica e sociale realizzati attraverso il finanziamento dei fondi a finalità strutturali¹⁵⁶. Tale atto normativo - che, è bene anticipare, è stato recentemente

¹⁵⁴ L'inserimento delle citate disposizioni all'interno del Trattato ha sancito il passaggio da una versione dell'economia sociale di mercato in cui la dimensione dell'eterocompensazione è solamente accennata, ad una in cui si rendono indispensabili le politiche redistributive a vantaggio delle Regioni più deboli per garantire il processo di integrazione; cfr. A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali compendio e metafora*, in ID. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996, 29 ss. Più in generale, sulle politiche di coesione, cfr. su tutti V. BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Parte speciale, IV, Giuffrè, Milano, 2007, 1999 ss.; F. CARUSO, *Coesione economica e sociale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, 844 ss., e la bibliografia ivi indicata.

¹⁵⁵ Sul QSN, cfr. L. DEL PEZZO, *La programmazione 2007-2013 a livello nazionale*, in F. DE FELICE, C. FIORETTI, P. LANZILLI (a cura di), *I fondi strutturali 2007-2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione Europea*, Carocci, Roma, 2009, 99 ss.

¹⁵⁶ Cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2006, 715 ss. Per un'analisi di tipo economico, cfr. G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2007, 194 ss.; F. MASTRONARDI, G. VALERIANI, *La politica di coesione nell'Europa a 27: le risorse comunitarie per il periodo 2007-2013*, Esselibri-Simone, Napoli, 2006. Sulla nuova funzionalizzazione delle risorse e degli strumenti della politica regionale europea, fra i quali i Fondi strutturali, alle priorità di crescita ed occupazione stabilite nell'agenda rinnovata di Lisbona, di cui alla comunicazione del Presidente Barroso «Lavorare insieme per la crescita e

abrogato con l'avvio del ciclo 2014-2020 - è intervenuto per riscrivere, assieme ad altri quattro regolamenti settoriali relativi alla disciplina dei singoli strumenti finanziari, le linee generali e di sistema della politica europea di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013¹⁵⁷.

Il novellato pacchetto normativo sulla regolamentazione dei Fondi strutturali propone un modello semplificato e coerente di disciplina della coesione territoriale comunitaria e delle relative azioni di finanziamento. Vengono individuati tre obiettivi prioritari¹⁵⁸, denominati "convergenza", per le Regioni in ritardo di sviluppo (cosiddetto obiettivo 1), "competitività regionale e occupazione", per le Regioni fuori dall'obiettivo 1 (cosiddetto obiettivo 2), e, su base facoltativa, "cooperazione territoriale europea", per le aree di cooperazione transfrontaliera e transnazionale (cosiddetto obiettivo 3)¹⁵⁹. Ad essi si affiancano altrettanti strumenti finanziari (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo, Fondo di coesione), entro un quadro istituzionale-amministrativo ordinato a canoni di trasparenza, sussidiarietà e concertazione¹⁶⁰.

Anche la nuova disciplina dei Fondi strutturali riconosce un ruolo di primo piano all'attività di programmazione di obiettivi e indirizzi strategici, impiego delle risorse e strumenti attuativi; a riprova di questa impostazione, l'art. 10 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, rubricato "Programmazione", dispone che «gli obiettivi

l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona», COM/2005/24 def., del 2 febbraio 2005, cfr. F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 853 ss.

¹⁵⁷ Si tratta del Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1783/1999; del Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1784/1999; Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT); del Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il Regolamento (CE) n. 1164/94.

¹⁵⁸ Rispettivamente, considerando n. 17, 18 e 19 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

¹⁵⁹ Nel precedente ciclo 2000-2006 gli interventi dei Fondi strutturali si sono concentrati, ai sensi dell'art. 1 del regolamento CE n. 1260/1999, su tre obiettivi, di cui due a carattere settoriale (Obiettivo 1, che consiste nel «promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo», considerato la priorità politica, e l'Obiettivo 2, consistente nel «favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali») ed uno territoriale (Obiettivo 3, che consiste nel «favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione»). Per un confronto tra gli obiettivi fissati dalla precedente normativa e quanto stabilito dal regolamento (CE) n. 1083/2006, v. L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2010, 1-2, 4 ss., ove si parla di modifiche non solamente nominali, ma sostanziali e tali da incidere sulla mappa delle aree ammissibili ai finanziamenti.

¹⁶⁰ I principali strumenti finanziari previsti dal precedente regolamento CE n. 1260/1999 erano costituiti dai Fondi strutturali (art. 2), ovvero dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), la sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), destinati al finanziamento di programmi, accanto ai quali opera il Fondo di coesione, che eroga contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture di trasporto.

dei Fondi sono perseguiti nel quadro di un sistema di programmazione pluriennale articolato in varie fasi, comprendenti l'individuazione delle priorità, il finanziamento ed un sistema di gestione e di controllo».

La fase iniziale del complesso procedimento di programmazione dei fondi strutturali prende forma nella elaborazione di un documento "politico" interno di carattere unitario, che nel nostro Paese assume - come anticipato - il nome di Quadro strategico nazionale (QSN)¹⁶¹. Con esso si realizza la pianificazione generale delle priorità di intervento delle politiche di coesione nazionali ed il CIPE, in raccordo con le istituzioni europee¹⁶², ha una responsabilità di primo piano nella sua elaborazione, analogamente a quanto avveniva nella pregressa disciplina di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 per i Piani di sviluppo ed il Quadro comunitario di sostegno¹⁶³.

Il CIPE esercita questa importante competenza sulla base di un fondamento legislativo che, se a livello europolitano assume una portata alquanto generale, a livello interno riconosce in sostanza un'ampia discrezionalità al Comitato.

L'art. 27 del regolamento (CE) n. 1083/2006, infatti, prevede che «lo Stato membro presenta un quadro di riferimento strategico nazionale che assicura la coe-

¹⁶¹ Nella pregressa disciplina del regolamento CE n. 1260/1999, il momento autenticamente programmatico del procedimento era integrato dalla predisposizione concertata (tra autorità statali e comunitarie) di due atti distinti: il «Piano di Sviluppo», contenente «l'analisi della situazione effettuata dallo Stato membro interessato, [...], nonché la strategia e le priorità di azione previste, i loro obiettivi specifici e le relative risorse finanziarie indicative» (articolo 9, comma 1, lett. b), ed il «Quadro Comunitario di Sostegno» (QCS), ovvero «il documento approvato dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano presentato dallo Stato membro e contenente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie». (articolo 9, comma 1, lett. d). Sul QCS e sull'evoluzione delle politiche regionali in Europa, cfr. R. LEONARDI, R. NANETTI, *L'innovazione dei Qcs: il processo interattivo tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, in *Istituzioni del federalismo*, 2001, 2, 325 ss.; M. CATALDO, *Il ruolo dei fondi strutturali nello sviluppo economico del paese*, Roma Luiss University Press, Roma, 2003.

¹⁶² Rispetto alla programmazione dei finanziamenti di politica regionale, di «procedimento di procedimenti integrato» di «carattere interordinamentale» e di amministrazione congiunta di competenze e poteri parla A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, cit., 65 ss.

¹⁶³ Solamente a titolo di esempio, si ricordino le delibere, adottate su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, concernenti l'approvazione del «Programma di sviluppo del Mezzogiorno nel periodo 2000-2006», quale Piano di Sviluppo per l'Obiettivo 1, fra le quali: delibera n. 140/1998, di approvazione delle linee programmatiche per l'avvio della programmazione dei Fondi Strutturali comunitari 2000-2006, con indicazione di obiettivi, metodi, indicazione delle amministrazioni responsabili e forme di raccordo con le autonomie regionali; delibera n. 71/1999, concernente «Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno», delibera n. 139/1999, concernente «Approvazione del quadro finanziario programmatico». Ad esse ha fatto seguito la Decisione della Commissione europea C(2000) n. 2050, del 1° agosto 2000, «recante approvazione del Quadro Comunitario di Sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle Regioni interessate dall'obiettivo 1 in Italia», in conseguenza della quale il CIPE ha approvato la delibera n. 83/2000, con cui sono state definite le relative modalità attuative. Il QCS per gli interventi nelle Regioni dell'obiettivo 1 è stato successivamente oggetto di riformulazione sulla base degli esiti della revisione di metà percorso, cfr. decisione della Commissione europea n. C(2004) 4689, del 30 novembre 2004. Più in generale, sul punto, cfr. D. FLORIDIA, *Il processo di programmazione degli interventi dei fondi strutturali nel Regolamento del Consiglio n. 1260/99*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 105 ss.

renza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione e che identifica il collegamento con le priorità della Comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro» (comma 1). Il quadro di riferimento strategico nazionale «costituisce uno strumento di riferimento per preparare la programmazione dei Fondi» (comma 2)¹⁶⁴. La specifica disciplina dello strumento programmatico viene demandata alla normativa nazionale, di modo che «il quadro di riferimento strategico nazionale è preparato dallo Stato membro [...] mediante la procedura che considera più appropriata e in base al proprio ordinamento» (art. 28, comma 1).

La normativa interna, dal canto suo, non attribuisce espressamente competenze al CIPE in ordine al QSN. Bisogna perciò fare riferimento alla legge 16 aprile 1987, n. 183, ove si specificano le competenze del Comitato in tema di coordinamento delle politiche comunitarie e, tra l'altro, si demanda al CIPE stesso, nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo, l'elaborazione «degli indirizzi generali da adottare per l'azione italiana in sede comunitaria per il coordinamento delle iniziative delle Amministrazioni a essa interessate», l'adozione «di direttive generali per il proficuo utilizzo dei flussi finanziari, sia comunitari che nazionali» (art. 2, comma 1), nonché le decisioni in ordine all'erogazione del Fondo di rotazione (articoli 5 ss.)¹⁶⁵. Infine, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 430/1997 affida al CIPE, per quanto

¹⁶⁴ Il successivo comma 4 stabilisce che «Il quadro di riferimento strategico nazionale contiene i seguenti elementi: a) un'analisi delle disparità, dei ritardi e delle potenzialità di sviluppo, tenendo conto delle tendenze dell'economia europea e mondiale; b) la strategia scelta in base a tale analisi, comprese le priorità tematiche e territoriali. Se del caso, tali priorità includono azioni relative allo sviluppo urbano sostenibile, alla diversificazione delle economie rurali e alle zone dipendenti dalla pesca; c) l'elenco dei programmi operativi per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione»; d) una descrizione del modo in cui la spesa per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione» contribuisce alle priorità dell'Unione europea di promuovere la competitività e di creare posti di lavoro, compreso il raggiungimento degli obiettivi degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008) di cui all'art. 9, paragrafo 3; e) la dotazione annuale indicativa di ciascun Fondo per programma; f) unicamente per le regioni dell'obiettivo «Convergenza»: i) l'azione prevista per rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro; ii) l'importo della dotazione annuale complessiva prevista nell'ambito del FEASR e del FEP; iii) le informazioni necessarie per la verifica ex ante del rispetto del principio di addizionalità di cui all'art. 15; g) per gli Stati membri ammissibili al Fondo di Coesione ai sensi dell'art. 5, paragrafo 2 e dell'art. 8, paragrafo 3, le informazioni sui meccanismi volti ad assicurare il coordinamento tra i programmi operativi stessi e tra questi e il FEASR, il FEP e, se del caso, gli interventi della BEI e di altri strumenti finanziari esistenti».

Ai sensi del comma 5 della medesima disposizione, inoltre, il quadro di riferimento strategico nazionale può contenere, se opportuno: «a) la procedura per il coordinamento tra la politica di coesione della Comunità e le politiche pertinenti a livello nazionale, settoriale e regionale degli Stati membri interessati; b) per gli Stati membri diversi da quelli di cui al paragrafo 4, lettera g), informazione sui meccanismi volti ad assicurare il coordinamento tra gli stessi programmi operativi e tra questi e il FEASR, il FEP e gli interventi della BEI e di altri strumenti finanziari esistenti».

¹⁶⁵ In forza di tale disposto e della gestione del Fondo di rotazione, il CIPE ha contribuito alla programmazione delle risorse interne per il cofinanziamento di una molteplicità di programmi comunitari, soprattutto nel periodo di programmazione 2000-2006. Solamente a titolo di esempio, si vedano: la delibera n. 89/2000, recante «Direttive generali per l'intervento del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui alla legge n. 183/1987, a favore di programmi, progetti e azioni in regime di cofinanziamento con l'Unione europea»; la delibera 23/2000, recante «Cofinanziamento nazionale del programma degli interventi finanziari relativi alle azioni di controllo in materia di aiuto alla produzione e al consumo dell'olio di oliva, di cui al regolamento CEE n. 2262/84»; delibera 22/2000, recante «Cofinanziamento nazionale dell'iniziativa denominata "Co-

qui di più prossimo interesse, le funzioni di «coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie», nonché il compito di definire le linee generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse, ora aree sottoutilizzate. Si tratta, dunque, di un fondamento legislativo affatto stringente, che ricollega sostanzialmente al CIPE il potere di concorrere alla definizione l'indirizzo all'interno delle politiche di coesione. L'attualità di tali previsioni è anche confermata dalla recente legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", che all'art. 23, comma 3, stabilisce che «il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei riferisce al Comitato interministeriale per la programmazione economica per gli aspetti di competenza di cui all'articolo 2 della legge 16 aprile 1987, n. 183».

Quanto alle competenze gestionali in ordine ai fondi strutturali, il d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, ha affidato al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il compito, tra l'altro, di provvedere alle iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, secondo le direttive generali del CIPE, e di curare l'inoltro delle richieste di cofinanziamento agli organismi comunitari. Attualmente trasferita presso il Ministero dello Sviluppo Economico con il già citato d.l. n. 181/2006, la struttura, ora denominata Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS), ha inoltre la funzione di realizzare, in attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione, gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale ed allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese. Allo stesso DPS, come si vedrà, è stato affidato il coordinamento delle varie fasi istruttorie che concorrono alla stesura della proposta del QSN.

Venendo al procedimento di approvazione del QSN, è necessario subito premettere come la fase propria della "programmazione" degli interventi strutturali comunitari, sfociata nell'adozione del QSN con delibera CIPE 22 dicembre 2006, n. 174, è strutturata su di un procedimento concertato che coinvolge sia la Commissione europea, sia gli Stati membri, comprese le forze sociali ed i molteplici livelli territoriali di governo al loro interno¹⁶⁶.

Quanto ai raccordi con le istituzioni europee, in linea generale, l'art. 28, comma 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006, dispone che «lo Stato membro elabora il quadro di riferimento strategico nazionale in dialogo con la Commissione, al fine di garantire un approccio comune». Quale primo momento di contatto, è previsto che il QSN, innanzitutto, assicuri la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli

minciamo a contare sull'euro" rientrante nel programma d'informazione del cittadino europeo"; delibera n. 187/1999, relativa al "Cofinanziamento nazionale 'Conservazione orso bruno appennino centrale' e 'Bosco fontana: azioni conservazione habitat relitto', Regolamento CEE 1973/1992".

¹⁶⁶ Cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, cit., 720 ss., che parla di un «tentativo assai delicato e complesso di «omologazione» dei metodi e modelli dell'azione comunitaria e di quella nazionale di sostegno allo sviluppo territoriale entro un sistema unitario e coerente di gestione amministrativa e finanziaria delle politiche regionali».

«orientamenti strategici concisi per la coesione economica, sociale e territoriale» adottati dalla Commissione recependo le «priorità della Comunità al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile della Comunità» (art. 25)¹⁶⁷. Ai sensi dell'art. 28, comma 2, una volta pervenuti ad una bozza, «ciascuno Stato membro trasmette il quadro di riferimento strategico nazionale alla Commissione». La Commissione «prende atto della strategia nazionale e dei temi prioritari prescelti per l'intervento dei Fondi e formula le osservazioni che ritiene opportune».

Quanto al coinvolgimento degli organi interni, l'art. 28, comma 1, stabilisce che il QSN deve essere adottato «previa consultazione con i pertinenti partner conformemente all'articolo 11», ovvero autonomie territoriali e parti economiche e sociali.

Tale disposto si è concretizzato il 3 febbraio 2005 con l'approvazione da parte della Conferenza unificata, tramite intesa ex art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, delle «Linee guida per l'elaborazione del QSN per la politica di coesione 2007/2013», con le quali l'Italia ha definito, nel pieno coinvolgimento regionale, le linee essenziali dell'interpretazione data alla «svolta strategica» della programmazione dei nuovi obiettivi della coesione comunitaria e dei relativi processi di attuazione¹⁶⁸.

Tramite dette Linee guida l'Italia ha ulteriormente specificato il contenuto del QSN, le modalità ed il procedimento di adozione, articolando il relativo *iter* nelle tre diverse fasi di «estrapolazione e visione strategica» delle Regioni e del Centro, di «confronto strategico Centro-Regioni» e di «stesura del Quadro strategico nazionale». Ed è proprio al paragrafo 5 delle «Linee guida», nell'ambito della terza fase di stesura del QSN, che viene previsto che, prima dell'inoltro formale alla Commissione europea per l'avvio del negoziato ufficiale, il QSN debba essere approvato dal CIPE, sentita la Conferenza Unificata. È dunque ai sensi di un'intesa realizzata in Conferenza Unificata che il CIPE vede espressamente riconosciute le proprie competenze in ordine al Quadro strategico nazionale.

Al raggiungimento della richiamata intesa in Conferenza Unificata ha fatto seguito la delibera CIPE 15 luglio 2005, n. 77, concernente «attuazione delle linee guida per l'impostazione del Quadro strategico nazionale (QSN)», adottata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale e previo parere Conferenza unificata. Con essa vengono ulteriormente esplicitati i contenuti delle precedenti «Linee guida», soprattutto quanto al procedimento di definizione del QSN, sul presupposto della predisposizione di documenti intermedi di Stato e Regioni.

Quanto alla prima fase, viene espressa l'esigenza che ciascuna Regione e Provincia autonoma ed il complesso delle Amministrazioni centrali interessate alle politiche di coesione elaborino un proprio «Documento strategico», che descriva e motivi i profili strategici (coesione e competitività, priorità di intervento, integrazione finanziaria e programmatica, integrazione fra politiche regionali e politiche

¹⁶⁷ La Commissione europea ha adottato gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione territoriale con decisione del 6 ottobre 2006 (2006/702/CE).

¹⁶⁸ Cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, cit., 722.

nazionali, *governance* e capacità istituzionali), da articolare distintamente per ciascuno dei tre “obiettivi” di cui al regolamento (CE) n. 1083/2006¹⁶⁹.

La successiva fase di confronto strategico Centro-Regioni, condotta secondo procedure concordate a livello interistituzionale e sulla base dei “Documenti strategici”, ha individuato gli indirizzi strategici integrati fra politica regionale comunitaria e nazionale¹⁷⁰.

Nella terza ed ultima fase l’obiettivo è stato di pervenire alla definizione ed all’inoltro formale alla Commissione europea della proposta di QSN, come presupposto anche per il contemporaneo invio dei Programmi operativi previsti dallo stesso Quadro.

La bozza di QSN è stata dunque definita nell’ambito dell’ampio processo di cooperazione interistituzionale, esteso informalmente anche agli uffici della Commissione europea, ed infine è stata approvata con delibera CIPE 22 dicembre 2006, n. 174, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico e previo parere della Conferenza unificata.

Quanto ai contenuti, il QSN definisce, in modo unitario, gli obiettivi, le priorità, le risorse e le regole della politica regionale 2007-2013, individuando un percorso di programmazione comune tra livelli istituzionali basato sull’utilizzo integrato delle risorse e l’adozione condivisa di principi e regole comuni nell’attuazione delle politiche di coesione¹⁷¹.

Tale documento programmatico distingue i “Macro obiettivi e priorità tematiche della strategia della politica regionale unitaria”, rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese. Tali priorità si declinano con intensità e modalità differenziate fra le due macro-aree geografiche di riferimento per la strategia, ovvero Centro-Nord e Mezzogiorno, nonché fra i territori degli obiettivi europei “Convergenza”, “Competitività regionale e occupazione”, “Cooperazione territoriale”¹⁷².

¹⁶⁹ Alle Amministrazioni centrali spetta di rendere coerenti, attraverso la definizione del Documento strategico preliminare nazionale (DSPN), le priorità settoriali nell’ambito delle due politiche regionali, comunitaria e nazionale; ciascuna Regione deve predisporre un proprio documento strategico regionale (DSR); al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica spetta infine il compito di promuovere con le otto Regioni meridionali un “Documento strategico per il Mezzogiorno” (DSM) operando con esse contestualmente alla predisposizione dei loro rispettivi documenti strategici regionali.

¹⁷⁰ La responsabilità dell’attività di valutazione viene attribuita ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. L’Unità di valutazione del DPS (UVAL) opera, a livello nazionale in interlocuzione con gli altri soggetti individuati come responsabili della valutazione delle Amministrazioni regionali e centrali, per coordinare, promuovere e attuare le attività di valutazione.

¹⁷¹ Per un quadro delle risorse messe a disposizione del QSN, soprattutto con la legge finanziaria del 2007, ed un’analisi della riorganizzazione amministrativa e delle misure adottate dall’esecutivo per attuare i dichiarati obiettivi di coesione per lo sviluppo e la crescita, cfr. F. SPROVIERI, *Le future politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Gli indirizzi, le risorse e gli strumenti*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2007, 63 ss.

¹⁷² Il punto 8 del QSN prevede l’istituzione del “Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria”, per l’espletamento delle funzioni di accompagnamento all’attuazione dello stesso QSN. Il Comitato è coordinato dal Ministero per lo Sviluppo economico ed è composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Amministrazioni centrali di settore, del Ministero dell’economia e delle finanze, delle Regioni, nonché da rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale.

La politica regionale unitaria dispone di risorse dei fondi strutturali, del relativo cofinanziamento nazionale e di risorse aggiuntive nazionali derivanti dal FAS e specificamente dirette allo sviluppo territoriale, confermando i tradizionali criteri di ripartizione con la destinazione territoriale dell'85% delle risorse alle otto Regioni del Mezzogiorno ed il restante 15% alle undici Regioni e alle due Province autonome del Centro-Nord¹⁷³. Al cofinanziamento nazionale concorrono sia la quota statale che quella regionale e locale, la prima delle quali è assicurata per il tramite del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987, secondo i criteri stabiliti con delibere del CIPE¹⁷⁴.

La proposta di QSN è stata successivamente inviata alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (CE) n. 1083/2006, dal competente Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dello Sviluppo economico. All'esito di un processo di interlocuzione informale avviato con la Commissione stessa, senza che siano state formulate osservazioni formali ai sensi del citato articolo 28, comma 2, ha fatto seguito la "presa d'atto" con decisione CE n. 3329 del 13 luglio 2007, valutando «accettabile» il QSN presentato dall'Italia ed indicando l'ammontare delle risorse di cui beneficiano i "temi prioritari" indicati. Quanto alla natura formale dell'atto, il richiamo della disposizione regolamentare ad una "decisione" della Commissione pare confermare la ricostruzione, espressa con riferimento alla preesistente disciplina normativa sui fondi strutturali, che riconduce l'atto di approvazione del QSN al tipo della decisione di cui all'art. 249 del Trattato istitutivo della CE (ora art. 288 TFUE)¹⁷⁵.

Scopo precipuo della nuova disciplina regolamentare è stato, in particolare, semplificare e meglio finalizzare lo stadio preliminare della programmazione dei Fondi comunitari rispetto al sistema definito dal precedente Regolamento (CE) n.

¹⁷³ Indicativamente, con l'approvazione da parte del CIPE del QSN è stata finanziata una politica regionale unitaria con risorse aggiuntive nazionali e comunitarie per un totale di circa 123 miliardi di euro nel periodo 2007-2013. L'Ue ha invece messo a disposizione per l'Italia un budget di 25.624 milioni di euro. Cifre tratte da F. SPROVIERI, *Le future politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Gli indirizzi, le risorse e gli strumenti*, cit., 69. La destinazione territoriale dei fondi strutturali è definita dall'allocazione stabilita per l'Italia in sede europea per i diversi obiettivi comunitari di riferimento e, all'interno di questi, dai criteri di riparto del contributo comunitario convenuti in sede nazionale.

¹⁷⁴ Cfr. delibera n. 36/2007, adottata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, che definisce i criteri per la determinazione, in rapporto a ciascuno Obiettivo, del cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi mediante il ricorso al Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge n. 183/1987, attribuendone la responsabilità al MEF, secondo quanto stabilito dalla delibera CIPE del 6 agosto 1999 n. 141, che trasferiva all'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, la determinazione, d'intesa con le Amministrazioni competenti, della quota nazionale pubblica dei programmi, progetti ed altre iniziative cofinanziate dall'Unione europea.

¹⁷⁵ Cfr. R. SAPIENZA, *Prime considerazioni sul «Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 (2000-2006)»*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2000, 398. Per il procedimento di approvazione, il regolamento (CE) n. 1260/1999 utilizzava disposizioni molto laconiche, indicando semplicemente che «la Commissione stabilisce, d'intesa con lo Stato membro interessato», il QCS.

1260/1999¹⁷⁶, distinguendo e coordinando il momento “politico”, di riassetto e definizione generale delle strategie di intervento, dalla successiva e complementare fase gestionale od operativa, di attuazione delle azioni programmate¹⁷⁷. Inoltre, l’approccio concertato che è stato garantito nel momento iniziale della c.d. programmazione strategica, entro la quale rientra l’adozione del Quadro strategico nazionale, deve essere assicurato anche nell’ulteriore momento della programmazione c.d. operativa, rispetto alla quale pure il CIPE svolge importanti funzioni regolative e di gestione delle risorse.

Agli atti generali di orientamento, costituiti dagli “orientamenti strategici” del Consiglio e dal QSN, è previsto che facciano seguito strumenti di gestione nazionali, denominati “Programmi operativi”¹⁷⁸. L’art. 32 del più volte citato regolamento (CE) n. 1083/2006 stabilisce che «le attività dei Fondi negli Stati membri sono svolte sotto forma di programmi operativi», strumenti “redatti” da ciascuno Stato membro, con il contributo di autonomie territoriali, parti economiche e sociali, (pure coinvolti nella predisposizione del QSN) ed eventualmente presentato contestualmente al quadro di riferimento strategico nazionale (art. 28, comma 2). La decisione finale sul Programma operativo spetta alla Commissione, che lo «adotta»¹⁷⁹ all’esito di una valutazione di compatibilità rispetto alla realizzazione delle finalità e delle priorità del quadro di riferimento strategico nazionale e degli orientamenti strategici comunitari per la coesione (art. 32, comma 5)¹⁸⁰.

La già citata delibera CIPE n. 174/2006, di approvazione del QSN, conferma tale impostazione ed il procedimento concertato di coinvolgimento delle autonomie territoriali, delineando, ulteriormente, uno «schema di governance a più livelli isti-

¹⁷⁶ Significativamente, Il Titolo II (“Programmazione”), Capo II (“Contenuto della programmazione relativa agli obiettivi n. 1, n. 2 e n. 3”), del regolamento (CE) n. 1260/1999, conteneva la disciplina dei Piani (art. 16), QCS (art. 17) ed anche dei Programmi operativi (art. 18).

¹⁷⁷ Il Titolo II (“Approccio strategico alla coesione”) e il Titolo III (“Programmazione”) del regolamento generale n. 1083/2006 contengono la disciplina di tali distinti momenti del complesso procedimento di programmazione dei finanziamenti. Sul punto, cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, cit., 716.

¹⁷⁸ Anche il regolamento (CE) n. 1260/1999 prevedeva i Programmi operativi quali strumenti attuativi del QCS. Quanto alla procedura di adozione, l’articolo 15, comma 4, prevede che «la Commissione valuta le proposte di programmi operativi presentate dallo Stato membro in funzione della loro coerenza con gli obiettivi del corrispondente quadro comunitario di sostegno e della loro compatibilità con le politiche comunitarie». Qualora vi sia un riscontro positivo, la Commissione adotta, «d’intesa» con lo Stato membro interessato, «una decisione relativa alla partecipazione dei Fondi». Il CIPE esercitava già importanti competenze nella gestione delle risorse: cfr., su tutte, la delibera n. 60/2000, relativa al cofinanziamento dei programmi operativi QCS 2000-2006, dell’obiettivo 1, per la quota parte nazionale, oppure la delibera n. 88/2000, concernente l’intervento del fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie a favore del PON “Sicurezza 2000-2006”.

¹⁷⁹ Sui possibili dubbi che la terminologia utilizzata dal regolamento potrebbe suscitare, in ordine alla natura formale ed agli effetti giuridici di approvazione del programma operativo, v. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, cit., 729, che parla di «una coppia di atti giuridicamente vincolanti per la Commissione (che li approva/adotta) e per lo Stato membro (che li predispone) relativamente agli impegni finanziari a valere sui Fondi».

¹⁸⁰ Il successivo art. 33 prevede le procedure per l’eventuale revisione dei programmi operativi, mentre gli articoli 38 e seguenti indicano le prescrizioni di dettaglio relative al contenuto dei programmi operativi in rapporto a ciascuno degli Obiettivi.

tuzionali della politica regionale»¹⁸¹. Al punto 6 della delibera si specifica, dunque, che il Quadro debba essere attuato con Programmi Operativi Regionali (PON), Programmi Operativi Nazionali (PON) e Programmi Operativi Interregionali (POI)¹⁸², il cui finanziamento di quota nazionale ricade sulle risorse del FAS e del Fondo ex art. 5, l. n. 183/1987, in relazione alle quali il CIPE esercita funzioni di gestione¹⁸³.

A differenza della passata programmazione, scompaiono inoltre i Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) ed i Complementi di Programmazione (CdP) che definivano in maniera capillare il contenuto dei programmi operativi, alleggerendo così la gestione dei Fondi strutturali e dando ai programmi operativi una valenza strategica e gestionale. I Programmi operativi, inoltre, sono stati semplificati, in quanto i contenuti sono ripartiti solamente in “Assi prioritari”, senza l’ulteriore suddivisione in “Misure”. Infine, merita segnalare come la nuova impostazione della politica di coesione preveda per il 2007-2013 solamente programmi operativi monofondo¹⁸⁴.

La stessa delibera CIPE n. 174/2006, inoltre, stabilisce che «in coerenza con il processo di cooperazione istituzionale multilivello adottato per la definizione della strategia, tutti i provvedimenti necessari all’attuazione del Quadro saranno adottati secondo le medesime procedure di approvazione del Quadro stesso». La delibera di adozione del QSN si è, dunque, posta come provvedimento “capo-fila” che ha innescato un processo di attuazione “a cascata”, con l’adozione di delibere programmatiche successive secondo il medesimo iter e con il coinvolgimento dei medesimi soggetti istituzionali¹⁸⁵.

¹⁸¹ Così F. SPROVIERI, *Le future politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Gli indirizzi, le risorse e gli strumenti*, cit., 63.

¹⁸² Più nello specifico, «il Quadro si attuerà attraverso Programmi Operativi Regionali (PON) e, per le Regioni dell’obiettivo Convergenza e per l’area del Mezzogiorno, attraverso cinque Programmi Operativi Nazionali (PON) con contributo comunitario del FESR, due Programmi Operativi Nazionali con contributo comunitario del FSE (per le medesime priorità cui sono indirizzati due dei cinque PON FESR) e due Programmi Operativi Interregionali (POI) (con contributo comunitario FESR). [...] Il Programma Operativo Nazionale “Azioni di sistema” con contributo comunitario del FSE è inoltre previsto anche per le Regioni dell’obiettivo “Competitività regionale e occupazione”. [...] L’obiettivo “Cooperazione territoriale” sarà perseguito attraverso l’attuazione di 14 Programmi operativi di cooperazione territoriale in un ambito di forte coerenza e integrazione con la programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale».

¹⁸³ Cfr. delibera CIPE 6 novembre 2009, n. 11 per un ampliamento delle competenze nella gestione dei flussi di risorse nazionali da parte del Fondo.

¹⁸⁴ Cfr. L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, cit., 11 ss.

¹⁸⁵ Così è accaduto, ad esempio, per la delibera CIPE n. 158/2007, “Attuazione del QSN 2007-2013. Progetto di cooperazione territoriale europea”, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico e previo parere favorevole della Conferenza unificata, con la quale, fra l’altro, il Ministero dello sviluppo economico (MISE)-DPS è individuato come l’Autorità nazionale di riferimento per la Commissione europea e per gli altri Stati membri, in relazione all’obiettivo di cooperazione territoriale europea, ai sensi dell’art. 59 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Così pure per la delibera n. 82/2007, “QSN 2007-2013 - Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli “obiettivi di servizio””, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni. La decisione è stata adottata in base al punto 5 della delibera 22 dicembre 2006, n. 174, ove si è disposto l’accantonamento di risorse FAS attribuite nel periodo 2007-2013 al Mezzogiorno per costituire una

I provvedimenti interni che hanno fatto seguito all'adozione del Quadro strategico nazionale hanno progressivamente rafforzato il legame che intercorre nelle politiche di coesione tra gli strumenti di programmazione unitaria e la gestione delle risorse destinate allo sviluppo territoriale, ovvero tra QSN e Fondo aree sottoutilizzate, marcando così ulteriormente il peso decisionale del CIPE nella programmazione di obiettivi e risorse¹⁸⁶.

Un'importante conferma dell'unificazione della politica regionale di Stato e Regioni in tal senso, da intendersi con la programmazione congiunta della "politica regionale comunitaria" (finanziata con i Fondi strutturali e con le risorse nazionali di cofinanziamento), con quella della "politica regionale nazionale" (finanziata con il FAS), proviene dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Oltre ad incrementare il FAS, con l'art. 1, commi 863 e seguenti, il QSN è stato infatti eletto a sede di attuazione della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive nazionali ed europee, realizzando dunque una più stretta finalizzazione del FAS agli obiettivi ed alle strategie contenute nel QSN¹⁸⁷.

A sostegno di tale indirizzo è intervenuto un ulteriore provvedimento del CIPE con cui è stato implementato il sistema delle politiche di coesione territoriale. Con delibera 21 dicembre 2007, n. 166, recante "attuazione del Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013. Programmazione del fondo per le aree sottoutilizzate", adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, sono state fornite indicazioni generali sull'intera politica regionale unitaria ed è stata disposta la programmazione pluriennale delle risorse del FAS stanziato con la citata legge finanziaria 2007, definendo le relative procedure tecnico-amministrative e finanziarie.

Il CIPE ha dunque ripartito le risorse per il periodo 2007-2013 destinate all'attuazione di programmi e interventi per il conseguimento degli obiettivi del QSN nelle due macro aree delle Regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord, definendo i principi generali della programmazione strategica unitaria e i criteri della programmazione del FAS, le modalità per la definizione, l'approvazione, la *governance* e la sorveglianza dei PAR-FAS, nonché gli indirizzi e le modalità di attuazione delle priorità del QSN. La programmazione, in via generale, ha destinato le risorse al finanziamento di "progetti strategici speciali", "riserve di programmazione", per l'attuazione di "programmi di interesse strategico regionale, nazionale e interregionale" volti al conseguimento degli obiettivi del QSN, prevedendo così

riserva generale per il Mezzogiorno destinata, tra l'altro, a finanziare incentivi da attribuire in base al raggiungimento degli obiettivi di servizio. Con essa sono stati selezionati e definiti alcuni obiettivi di fruizione e qualità di servizi (relativi alla gestione dei rifiuti urbani, al servizio idrico, alla qualità dell'istruzione, alla cura dell'infanzia e della popolazione anziana) in ragione della possibilità di procedere alla loro quantificazione, monitoraggio per il riconoscimento di un premio finanziario.

¹⁸⁶ Per l'evoluzione della disciplina del Fondo aree sottoutilizzate in rapporto al QSN, v. infra par. 6.

¹⁸⁷ Il comma 864 stabilisce che «Il Quadro strategico nazionale [...] costituisce la sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e rappresenta, per le priorità individuate, il quadro di riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia».

l'adozione di ulteriori delibere¹⁸⁸. Esclusivamente per le Regioni del Mezzogiorno, le risorse sono state inoltre destinate al finanziamento del meccanismo incentivante per il raggiungimento degli "obiettivi di servizio" individuati nel QSN e delle relative azioni di sostegno e accompagnamento all'attuazione dello stesso, nonché di una riserva di premialità per "progetti innovativi e di qualità"¹⁸⁹.

Quanto ai profili più propriamente appartenenti alla programmazione operativa, le Amministrazioni regionali e centrali che partecipano all'attuazione del QSN devono stabilire la loro strategia territoriale di politica regionale unitaria attraverso la definizione di una strategia unitaria, che sarà a carattere territoriale per le Regioni, attraverso i DUP (Documenti unici di programmazione), e a carattere settoriale per le Amministrazioni centrali, attraverso i DUSS (Documenti Unitari Strategia Specifica).

L'attuazione degli interventi della politica nazionale aggiuntiva finanziati dal FAS è realizzata attraverso la definizione, da parte delle Amministrazioni regionali e centrali, di un documento di "programmazione attuativa", contenente i profili operativi atti a esplicitare, sul piano realizzativo e delle modalità di attuazione, i contenuti di programmazione strategica definiti nei DUP o nei DUSS. Come portato dell'introduzione dei principi della politica regionale unitaria, ciascun Programma attuativo FAS, sia a livello regionale (PAR FAS) che a livello statale (PAN FAS), affiancherà un Programma operativo, con gli stessi obiettivi e la stessa durata, attraverso però il finanziamento esclusivo delle risorse del FAS.

Quanto al procedimento di adozione dei Programmi attuativi FAS, la delibera CIPE n. 166/2007 stabilisce che essi sono inviati dalle Amministrazioni responsabili al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del MISE per la verifica di coerenza ed efficacia programmatica e attuativa rispetto ai criteri e alle regole generali della politica regionale unitaria, compresa l'effettiva applicazione del principio di partenariato istituzionale, alla strategia del QSN, agli obiettivi dichiarati, alle altre linee di intervento nei medesimi ambiti. In esito alle istruttorie, i Programmi attuativi FAS sono trasmessi al CIPE per la conseguente approvazione e solamente in esito a quest'ultima è autorizzato l'utilizzo delle risorse FAS (punto 3.1.3).

Sempre a livello attuativo, la forma massima di raccordo tra i soggetti interni coinvolti nella programmazione viene raggiunta con l'Intesa Istituzionale di Programma, che costituisce il luogo della condivisione della strategia di politica regionale unitaria attraverso cui individuare le priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale fra Stato e Regioni o fra più Regioni.

Le linee di intervento previste nella programmazione FAS, infine, sono attuate mediante lo strumento degli Accordi di Programma Quadro (APQ Stato – Regione

¹⁸⁸ Cfr., ad esempio, delibera CIPE n. 62/2008, recante "Approvazione, con prescrizioni, del Progetto strategico speciale 'Valle del fiume Po'", delibera n. 61/2008, recante "Approvazione, con prescrizioni, del 'Programma straordinario nazionale per il recupero economico-produttivo di siti industriali inquinati'", su proposta del Ministro dello sviluppo economico.

¹⁸⁹ È stato, inoltre, introdotto il c.d. Quadro Finanziario Unico Pluriennale di Cassa (QFU), con cui stabilire la programmazione ed il successivo monitoraggio del complesso della spesa pubblica in conto capitale della pubblica amministrazione, comprensiva sia delle risorse ordinarie, sia delle risorse aggiuntive.

e Interregionali) o tramite strumenti di attuazione diretti, rientranti nella competenza dell'amministrazione individuata come attuatrice¹⁹⁰.

Come noto, la crisi finanziaria ed economica globale ha inciso pesantemente sull'ammontare delle risorse disponibili per le politiche di coesione territoriale. La Commissione europea ha adottato una serie di provvedimenti per aiutare le regioni europee e gli Stati membri a far fronte alle sfide generate dalla crisi, attraverso il sostegno agli investimenti nelle infrastrutture, nelle imprese e nell'occupazione, ed accelerando l'implementazione dei programmi della politica europea di coesione per il periodo 2007-2013¹⁹¹. A livello di politica regionale europea, sono state adottate misure per consentire un uso più flessibile dei Fondi strutturali, quali proroghe dei programmi operativi o maggior flessibilità nell'assegnazione dei finanziamenti per le varie priorità. A livello del nostro ordinamento, dal 2008 in poi i contenuti strategici e di *policy* del QSN sono stati ricalibrati secondo principi e criteri indicati dal Governo in sede di impostazione della manovra finanziaria, a partire dal DPEF 2009-2013 e dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, così che, fermo restando la definizione e la dotazione della programmazione comunitaria, gli impegni finanziari di fonte nazionale sono stati molto ridimensionati¹⁹².

Si sono perciò verificati ritardi nella programmazione delle risorse del QSN 2007-2013, a fronte non solo di una riduzione dei finanziamenti, ma anche della continua sottrazione delle dotazioni FAS per finalità diverse¹⁹³. Il Governo, infatti, prevalentemente in relazione al manifestarsi della crisi finanziaria, ha deciso di promuovere l'utilizzo delle risorse del FAS in funzione "anti-crisi", adottando una serie di provvedimenti, perlopiù tramite decretazione d'urgenza¹⁹⁴, che hanno determinato una riduzione delle disponibilità del FAS perseguendo finalità non strettamente riconducibili alle politiche di coesione o comunque al di fuori della pregressa programmazione¹⁹⁵. Ciò ha messo a repentaglio la programmazione ed il ri-

¹⁹⁰ Per ulteriori riferimenti alla programmazione negoziata, cfr. *retro* par. 4.

¹⁹¹ Per una breve sintesi, si veda L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, cit., 24 ss. Sull'uso dei fondi strutturali nell'azione di contenimento della crisi economica, in particolare mediante il Piano europeo di ripresa economica, approvato dalla Commissione europea il 26 novembre 2008, e più in generale, per un quadro si veda anche F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, cit., 851 ss.

¹⁹² Cfr. L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2010, 1-2, 28 ss.

¹⁹³ Così F. SPROVIERI, *Le risorse del QSN per lo sviluppo del Mezzogiorno: attuazione e ritardi*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2009, 39 ss. Si tratta, però, di un fenomeno rilevabile anche a livello europeo. Più in generale, sulla mobilitazione dei fondi strutturali per finalità diverse dalla politica di coesione, come ad esempio politiche relative ai cambiamenti climatici e l'efficienza energetica, cfr. F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, cit., 856 ss.

¹⁹⁴ Si veda la nota successiva.

¹⁹⁵ Fra essi, solo per ricordare i primi ad essere adottati, è possibile citare: l'articolo 1, comma 22, e l'articolo 3, comma 158 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, (finanziaria 2008), per assicurare, fra l'altro, la copertura finanziaria delle detrazioni per le spese di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente; l'articolo 5, comma 1, elenco 1, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante "Disposizioni urgenti per la salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie", converti-

spetto dell'originario vincolo di ripartizione, incidendo fortemente sulle politiche di sviluppo. Le decisioni assunte dal Governo nel periodo 2008-2009, a metà percorso della programmazione del QSN, non hanno dunque permesso di realizzare gli interventi previsti dalla programmazione nazionale ed hanno sostanzialmente bloccato l'approvazione della programmazione regionale¹⁹⁶.

In conseguenza delle prime decisioni adottate per affrontare la situazione emergenziale e della derivante riduzione delle dotazioni, il CIPE è stato costretto a rimodulare le risorse del FAS, con importanti ricadute sui Programmi attuativi. Si pensi alla delibera 18 dicembre 2008, n. 112, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico e previo parere favorevole della Conferenza Unificata, con cui il CIPE ha ridefinito la dotazione complessiva del FAS per il periodo 2007-2013, a seguito delle riduzioni apportate dai provvedimenti legislativi successivi alla delibera n. 166/2007; oppure alla delibera 6 marzo 2009, n. 1, con cui il CIPE ha riprogrammato le assegnazioni ai Programmi attuativi FAS, di fatto azzerando le risorse precedentemente assegnate ai PAN FAS e riducendo quelle dei PAR FAS¹⁹⁷.

In un contesto di progressiva riduzione delle risorse¹⁹⁸, accompagnato dal susseguirsi di numerosi provvedimenti legislativi di carattere emergenziale, il CIPE ha

to, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, per compensare oneri derivanti dalla emanazione di norme in favore delle produzioni agricole danneggiate da organismi nocivi; l'articolo 5, comma 9, lettera b), numero 14, del d.l. n. 93/2008, per interventi di ammodernamento e potenziamento della viabilità secondaria esistente nelle Regioni Calabria e Sicilia; l'art. 17 del d.l. 23 maggio 2008, n. 90, recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile", convertito, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, il quale prevede l'istituzione di un Fondo per l'emergenza rifiuti in Campania presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con contestuale riduzione del FAS; il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, che all'articolo 6-*quiquies* istituisce il Fondo infrastrutture; l'articolo 5, comma 3, del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, recante "Contenimento della spesa sanitaria e regolazioni contabili con le autonomie locali", che consente di destinare le risorse assegnate dal CIPE a favore dei Comuni di Roma e Catania con delibera del 30 settembre 2008, al ripiano dei disavanzi anche di parte corrente; l'art. 4 del d.l. 10 novembre 2008, n. 180, che dispone una riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, tra cui quella afferente al FAS; l'articolo 18 e 26 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, che, rispettivamente, prevede che il CIPE assegni, fra l'altro, una quota delle risorse nazionali disponibili del FAS al Fondo infrastrutture e, a copertura degli oneri connessi alla privatizzazione della Società Tirrenia, la riduzione ulteriore del FAS.

¹⁹⁶ Cfr. F. SPROVIERI, *Lo sviluppo senza risorse. La riprogrammazione con altre finalità*, cit., 1254.

¹⁹⁷ Preventivamente vi era stata la presa d'atto, da parte della Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 26 febbraio 2009, dell'Accordo siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome il 12 febbraio 2009 con il quale, alla luce delle riduzioni complessivamente apportate in via legislativa, erano state fra l'altro riquantificate le risorse del FAS disponibili in favore dei PAR e di alcuni Programmi strategici di interesse interregionale.

¹⁹⁸ Fenomeno che non si realizza solamente ad opera di previsioni di rango legislativo, ma che interessa in maniera considerevole anche il susseguirsi delle ordinanze di protezione civile dirette a fronteggiare emergenze che, attingendo dalle risorse regionali 2007-2013 (PAR e PAIN), disponibili per le regioni del Mezzogiorno, derogano alle procedure per la realizzazione degli interventi previsti nei rispettivi Programmi attuativi. Cfr., fra le molte, le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri nn. 3613/2007, 3634/2007, 3742/2009, 3792/2009, 3815/2010, 3849/2010, 3851/2010, 3865/2010, 3868/2010, 3887/2010 e 3961/2011. In dottrina, per una recente ed approfondita analisi teorica e della prassi legata al fenomeno delle ordinanze di protezione civile, si veda, su tutti, A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem*

continuato a governare la programmazione e la gestione delle risorse FAS, avviando meccanismi di disimpegno automatico delle risorse e dando vita a frequenti ri-programmazioni¹⁹⁹.

Ha così provveduto alla “presa d’atto”, ai sensi del punto 3.1.3 della delibera n. 166/2007, di diversi Programmi attuativi nazionali e interregionali FAS²⁰⁰, nonché di numerosi Programmi attuativi regionali FAS presentati dalle rispettive Regioni al MISE-DSC per il relativo esame²⁰¹. La successiva “presa d’atto” del CIPE, su proposta prima del Ministero dello sviluppo economico, poi del Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale²⁰², è stata accompagnata da numerose “prescrizioni” ed “osservazioni” rivolte al Ministro competente, indice di un’attività valutativa che non si è certo limitata alla mera certificazione²⁰³.

D’altronde, la gestione delle risorse FAS non sempre è stata condotta nel rispetto della previa programmazione. Se in alcune ipotesi si è reso necessario un anticipo per la realizzazione di singole opere di particolare rilevanza²⁰⁴, in altre sono stati

del Governo, Giappichelli, Torino, 2011, e A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giuffrè, Milano, 2009, 133 ss.

¹⁹⁹ Per le quali v. *infra* par. 5. Ciò non toglie che si siano continuati a finanziare i POR relativi al ciclo 2000-2006: si veda, ad esempio, la delibera CIPE n. 116/2009, con cui si dispone un’integrazione del cofinanziamento statale ai sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183, in favore del DOCUP obiettivo 2 della Regione Abruzzo, oppure delibera CIPE n. 123/2009, con la quale di assegna alla Regione Abruzzo una ulteriore quota aggiuntiva di cofinanziamento statale ex art. 5, l. n. 183/1987 in favore del POR, Obiettivo 3, entrambe adottate in ragione degli eventi sismici che hanno colpito la Regione in quel periodo.

²⁰⁰ V. le delibere concernenti l’approvazione, con prescrizioni, del PAN FAS “Ricerca e competitività Mezzogiorno e Centro-nord” (delibera n. 63/2008); PAN FAS “Governance” (delibera n. 64/2008); PAN FAS “Competitività dei sistemi agricoli e rurali” per le Regioni del Mezzogiorno e del Centro-nord” (delibera n. 65/2008); PAN FAS “Energia rinnovabile e risparmio energetico” (delibera n. 66/2008);

²⁰¹ V. delibera n. 11/2009, concernente la presa d’atto dei PAR presentati dal Ministero dello sviluppo economico dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d’Aosta e dalla Provincia autonoma di Bolzano; delibera n. 66/2009, concernente il PAR della Regione siciliana; delibera n. 79/2011, concernente il PAR Abruzzo; delibere nn. 9, 10 e 11/2012, concernenti, rispettivamente, PAR Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento.

²⁰² Ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, «cura il coordinamento di tale politica e dei relativi fondi a finalità strutturale dell’Unione Europea, d’intesa con il Ministro dell’economia e delle finanze, e assicura i relativi rapporti con i competenti organi dell’Unione». Ad esso, inoltre, vengono attribuite numerose competenze in ordine alla gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex Fondo aree sottoutilizzate); cfr. *infra* par. 5.

²⁰³ Quanto alle prime, si ha riguardo ad adempimenti istruttori (valutazione di impatto strategica, pareri, approvazione del DUSS). Quanto alle seconde, ci si riferisce, fra l’altro, una più chiara individuazione delle complementarità e delle sinergie alla programmazione dei fondi strutturali, la tempistica, le modalità attuative, gli indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto e valori target, la copertura finanziaria, la citata concentrazione strategica di cui all’art. 6-*quiquies*, comma 3, del d.l. n. 112/2008.

²⁰⁴ Così, ad esempio, la delibera CIPE n. 64/2011, adottata su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, concernente l’assegnazione alla Regione Abruzzo, a titolo di anticipazione sul relativo PAR FAS 2007-2013, di risorse per la realizzazione di interventi indispensabili per lo svolgimento dei «Mondiali di SCI juniores 2012»; oppure delibera n. 81/2011, per autorizzare la Regione siciliana ad avvalersi delle risorse previste dal PAR FAS per interventi di riqualificazione e reindustrializzazione del polo industriale di Termini Imerese

perseguiti scopi non riconducibili alle finalità concertate con il CIPE in sede di programmazione regionale, bensì direttamente stabiliti in via legislativa²⁰⁵, con la conseguenza di distrarre risorse dai Programmi attuativi e mettere a rischio - come già accennato - il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Avvicinandosi allo scadere del settennio di programmazione 2007-2013 e registrando diversi ritardi nell'attuazione concreta degli obiettivi programmati, a partire dal 2011 sono state intraprese, di intesa con la Commissione europea, azioni per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 sulla base di quanto stabilito dalla delibera CIPE n. 1/2011. Tali azioni, condizionate sia da atti di indirizzo interni²⁰⁶ che sovranazionali²⁰⁷, hanno portato, sempre allo scopo di consolidare e completare questo percorso, alla predisposizione del c.d. «Piano di azione coesione: risultati attesi e azioni da intraprendere», inviato il 15 novembre 2011 dall'allora Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale al Commissario europeo per la politica regionale. Con questo importante documento si impegna le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune specifiche priorità, oltre ad individuare i programmi e gli interventi da realizzare con la relativa dotazione finanziaria rinveniente dalla riduzione della quota del cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi 2007-2013. Il Piano di azione coesione, oggetto successivamente di diversi Aggiornamenti²⁰⁸, ha progressivamente assunto una funzione strategica di orientamento e attuazione dell'insieme della politica di coesione, fino ad anticipare nelle finalità, metodo, contenuti e regole, l'impostazione programmatica tracciata per il nuovo ciclo di programmazione

²⁰⁵ Come quanto accaduto con le autorizzazioni al ripiano dei disavanzi sanitari delle Regioni in difficoltà, secondo quanto consentito dall'art. 2, comma 90, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), su richiesta delle singole Regioni interessate al Ministro per la coesione territoriale; cfr. delibere n. 12/2012, n. 82/2011, n. 77/2011, n. 3/2011, rispettivamente ai disavanzi sanitari della Regione Molise, Regione siciliana, Regioni Abruzzo, Campania e Lazio.

²⁰⁶ Come accaduto per l'Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 fra Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale ed i Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, concernente «Il contributo delle Regioni meridionali e della politica di coesione alla crescita dell'Italia», con il quale si conviene sulla necessità di realizzare il processo della revisione dei programmi utilizzando il metodo della condivisione interistituzionale e di utilizzare le risorse nazionali risultanti dalla revisione per finanziare interventi localizzati nelle Regioni meridionali, secondo il principio della territorialità. Nell'accordo viene inoltre individuato un numero limitato di aree di intervento strategiche sulle quali concentrare le risorse: l'istruzione, la banda larga, le infrastrutture e la nuova occupazione.

²⁰⁷ Si tratta delle conclusioni del Vertice dei Paesi Euro del 26 ottobre 2011 che, con riferimento agli impegni assunti dall'Italia, in pari data, con lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri, sostiene «l'intenzione dell'Italia di rivedere i programmi relativi ai fondi strutturali ridefinendo le priorità dei progetti e concentrando l'attenzione su istruzione, occupazione, agenda digitale e ferrovie/reti allo scopo di migliorare le condizioni per un rafforzamento della crescita e affrontare il divario regionale».

²⁰⁸ Cfr. il documento denominato «Piano di azione coesione - Aggiornamento n. 1», inviato il 7 febbraio 2012 dal Ministro per la coesione territoriale al Commissario europeo per la politica regionale, il successivo documento «Piano di azione coesione - Aggiornamento n. 2» presentato dal Ministro per la coesione territoriale al Consiglio dei Ministri nella riunione dell'11 maggio 2012 e inviato al Commissario europeo per la politica regionale, fino a giungere al documento denominato «Piano Azione Coesione: terza e ultima riprogrammazione. Misure anticicliche e salvaguardia di progetti avviati», approvato nel Dicembre 2012.

2014-2020. Da qui si giustifica l'avvenuta "presa d'atto" da parte del CIPE di tali documenti, attraverso i quali si è realizzata la revisione ed il riorientamento della programmazione comunitaria 2007/2013²⁰⁹.

Anche il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, dunque, è stato avviato con la redazione di un rinnovato corpo di norme volto a disciplinare gli obiettivi e l'azione dei Fondi strutturali, secondo priorità e forme di interventi che paiono modulati in funzione delle emergenze politico-istituzionali e finanziarie dell'Ue e degli Stati membri²¹⁰. Di qui il nuovo "pacchetto" finanziario e normativo presentato dalla Commissione europea tra il giugno e l'ottobre 2011 per la programmazione pluriennale 2014-2020, in attuazione degli obiettivi individuati dalla Commissione per il rilancio del sistema economico europeo definito nella strategia *Europa 2020*²¹¹, cui ha fatto seguito l'approvazione del nuovo Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante "disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio". La regolamentazione recentemente entrata in vigore si basa su nuovi strumenti programmatori dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) disciplinati nel Titolo II, agli artt. 9 ss., fra i quali vanno segnalati il "Quadro strategico comune", strumento europeo di programmazione strategica unitaria, da implementare mediante documenti programmatici preparati dagli Stati membri, quali l'"Accordo di partenariato", che succede al Quadro strategico nazionale, ed i "Programmi". Anche rispetto a questi ultimi potranno essere riconfermate le competenze ed il ruolo propulsore e decidente del CIPE.

In definitiva, la normativa eurounitaria riconosce nel QSN un momento decisivo all'interno della definizione delle politiche di sviluppo territoriale, tanto nella decisione degli obiettivi strategici da perseguire, quanto nell'utilizzo delle risorse disponibili, condizionando così lo sviluppo di intere zone del Paese. In tutto ciò, come visto, il CIPE ricopre un ruolo fondamentale, nella definizione come nell'attuazione del Quadro, in virtù di un fondamento legislativo rinvenibile in disposizioni legislative formulate genericamente e di un'intesa raggiunta in Confe-

²⁰⁹ Cfr. delibera 3 agosto 2012, n. 96, concernente "Presa d'atto del Piano di azione coesione", adottata su proposta del Ministro per la coesione territoriale, le cui risorse destinate al finanziamento sono condizionate dall'approvazione della Commissione europea, ai sensi dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, concernente la disciplina della revisione dei Programmi operativi. Si veda anche la delibera 26 ottobre 2012, n. 113, recante "Individuazione delle amministrazioni responsabili della gestione e dell'attuazione di programmi/interventi finanziati nell'ambito del piano di azione coesione e relative modalità di attuazione".

²¹⁰ Per una rassegna delle recenti proposte normative, cfr. A. DI STEFANO, *Sul futuro della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine delle proposte di Regolamento per il periodo 2014-2020*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2011, 1177 ss.

²¹¹ Cfr. la Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def., e la decisione del Consiglio 2010/707/UE del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

renza Unificata, tali perciò da rimettere all'organo ampi margini di discrezionalità. Questi rilevanti poteri di indirizzo politico vengono esercitati all'interno di un complesso processo di programmazione che, sotto molteplici aspetti, è strutturato "a cascata": sia nella programmazione strategica ed in quella operativa realizzata con i fondi FAS, ove delibere di programmazione del CIPE vengono implementate con ulteriori delibere programmatiche dello stesso organo; sia nel coinvolgimento delle autonomie regionali, per quanto riguarda la Programmazione attuativa. Il CIPE rappresenta, dunque, lo snodo centrale di un circuito decisionale che si articola tra la Commissione a livello eurounitario, i vari Dicasteri a livello statale (Ministro dello sviluppo economico per quanto concerne le decisioni più strettamente legate al QSN, il Ministro della coesione territoriale, nell'ultimo periodo, per quelle legate al FAS, ora FSC) e la Conferenza Stato-Regioni, o le singole Regioni, a livello regionale.

Inoltre, a conferma dell'alta valenza politica riconosciuta al QSN, basti fare riferimento alle previsioni contenute negli stessi DPEF, che affidano a tale strumento di programmazione il perseguimento di politiche ritenute qualificanti per l'indirizzo politico del Governo²¹².

6. Il Fondo per le aree sottoutilizzate

La disciplina del complesso degli interventi nelle aree depresse del Paese ha conosciuto un momento di svolta con l'adozione della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), tramite la quale, a partire dalla previgente normativa, sono state introdotte modifiche che hanno imposto una nuova logica agli interventi nel settore. Si tratta di un'impostazione mantenuta fino al 2006, ovvero - come si è già dato conto²¹³ - fino alla riforma della disciplina comunitaria dei fondi strutturali e l'avvio di politiche di coesione integrate tra livello nazionale ed europeo.

Con gli artt. 60 e 61 della legge n. 289/2002 vengono, dunque, disciplinati il nuovo "Fondo per le aree sottoutilizzate" e le modalità per il finanziamento degli interventi per lo sviluppo. Le aree di intervento sono definite proprio all'art. 61, nel quale si precisa che il loro ambito territoriale «coincide» con quello delle aree depresse precedentemente individuate con l'art. 1, comma 1, della legge 7 aprile 1995,

²¹² Così, ad esempio, Il DPEF 2007-2011, approvato dal Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2006 e recepito dal Parlamento il 26 luglio 2006, nella parte V, dedicata allo "Sviluppo e competitività del Mezzogiorno e politica regionale", all'interno della strategia della politica per il riequilibrio territoriale, affida al QSN il compito di indirizzare la spesa in conto capitale diretta ad obiettivi di riequilibrio economico-sociale in particolare nel Mezzogiorno, di ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse nel Mezzogiorno e di contribuire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese. Si veda inoltre il DPEF 2008-2011, approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 giugno 2007, ed in particolare il paragrafo VIII, dedicato a "Mezzogiorno e Finanza territoriale", secondo cui il QSN «fornisce un riferimento organico per l'azione delle molte responsabilità coinvolte per progetti di investimento di più lungo termine e strategie di maggior respiro e per una più chiara complementarietà con la politica ordinaria in un quadro complessivo caratterizzato da chiari indirizzi, certezza e trasparenza delle condizioni normative e finanziarie, continuità di azione».

²¹³ v. *retro* par. 4.

n. 104, come modificato dall'art. 27, comma 16 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Più nello specifico, è prevista l'istituzione di due Fondi nazionali nei quali si concentra e si dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi, a finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale fra aree del Paese, in attuazione dell'art. 119, comma 5, Cost. Tali sono, da una parte, il "Fondo per le aree sottoutilizzate", iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nel quale confluiscono le risorse disponibili autorizzate dalle disposizioni legislative con finalità di riequilibrio economico e sociale di cui all'allegato 1²¹⁴ (art. 61, comma 1); dall'altra, il Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero delle attività produttive (art. 60, comma 3), sul quale confluiscono le risorse destinate alle aree sottoutilizzate, di competenza del medesimo Dicastero, nonché quelle di cui al "Fondo unico per gli incentivi alle imprese", già istituito dall'art. 52 della legge 23 dicembre 1998, n. 488, quelle stanziare per gli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti di programma e contratti d'area), le risorse ulteriori che potrebbero essere assegnate dal CIPE in seguito alla riallocazione delle risorse disponibili e, infine, le risorse derivanti da provvedimenti di revoca.

La logica che muove la nuova disciplina per contribuire allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, dunque, è stata quella di favorire la spesa per investimenti pubblici, *ex lege* n. 208/1998, a fronte della progressiva diminuzione di risorse aggiuntive destinate agli incentivi²¹⁵. Contestualmente, sono state introdotte diverse novità nel quadro normativo di riferimento per l'attribuzione di risorse agli interventi per lo sviluppo, principalmente rivolte alla semplificazione ed all'introduzione di una maggiore flessibilità dei meccanismi di finanziamento²¹⁶. Ed è in questo senso che sono orientate le attribuzioni del CIPE in merito alla programmazione ed alla gestione delle risorse dei FAS. Il CIPE, infatti, oltre a rendere attuativi i due Fondi, è il responsabile per le decisioni riguardanti l'allocazione delle risorse ed il loro riparto fra i vari strumenti nell'arco del triennio (articolo 61, comma 3). Tale competenza viene esercitata dal CIPE esclusivamente tra gli strumenti elencati in capo ai due Dicasteri considerati, tenendo conto del criterio della destinazione territoriale, della rispondenza ai fabbisogni (nel caso degli incentivi), della coerenza programmatica, dell'avanzamento progettuale e della premialità (nel caso degli investimenti pubblici). A ciò si aggiunga la previsione normativa di cui all'art. 60, comma 1, che consente al CIPE, «presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri in maniera non delegabile», di determinare una diversa ripartizione delle risorse disponibili fra le singole misure di incentivazione, in base allo stato di attuazione dei rela-

²¹⁴ Il Fondo è previsto sia utilizzato per gli investimenti pubblici *ex art. 1, c. 1, legge n. 208/1998*, per il finanziamento delle intese istituzionali di programma e di programmi nazionali, il completamento delle iniziative di investimento pubblico avviate in vigenza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (*legge n. 64/1986*), nonché per una serie di incentivi, quali: autoimprenditorialità e autoimpiego (*art. 27, c. 11, legge n. 488/1999*); credito d'imposta per gli investimenti (*art. 8, legge n. 388/2000*); credito d'imposta per l'occupazione nel Mezzogiorno (*art. 7, legge n. 388/2000*); investimenti in campagne pubblicitarie localizzate (*art. 61, c. 13, legge n. 289/2002*); contratti di filiera agroalimentare (*art. 66, legge n. 289/2002*).

²¹⁵ Cfr. S. BARTOLI, *La programmazione degli investimenti pubblici come strumento di cambiamento: il caso del fondo per le aree sottoutilizzate*, in *Azienda pubblica*, 1, 2008, 81.

²¹⁶ Cfr. F. SPROVIERI, *Il riparto dei Fondi per le aree sottoutilizzate: le deliberazioni CIPE n. 16 e n. 17 del 9 maggio 2003*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2003, 638 ss.

tivi interventi ed alla effettiva richiesta da parte dei soggetti interessati, con i conseguenti effetti di bilancio²¹⁷. Grazie a questi meccanismi di flessibilizzazione si crea un sistema di Fondi intercomunicanti e si giustifica il fatto che, pur essendo formalmente istituiti due distinti Fondi, in realtà la legge faccia riferimento ad un unico Fondo per le aree sottoutilizzate.

In attuazione del comma 2 dell'art. 60 della legge finanziaria 2003, i soggetti attuatori, in quanto gestori dei finanziamenti previsti nei due Fondi (MAP e MEF), dovranno periodicamente presentare al CIPE una relazione sull'effettivo stato di attuazione della spesa delle risorse ivi confluite, per consentire al Comitato stesso di informare il Parlamento. Viene inoltre previsto che il CIPE effettui un monitoraggio delle diverse forme di intervento, per ciascuna delle quali i soggetti gestori devono comunicare i dati sugli interventi effettuati. Entro il 30 giugno di ogni anno il Comitato approva una relazione sugli interventi effettuati nell'anno precedente, che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette al Parlamento (art. 61, comma 6).

Al CIPE, come anticipato, spetta il compito di rendere effettivi i due Fondi attraverso delibere con le quali vengono programmate prevalentemente le risorse stanziare annualmente dalla legge finanziaria, attraverso la loro allocazione triennale tra i vari strumenti di intervento richiamati dalla stessa legge n. 289/2002.

Il sistema degli interventi finanziati dal FAS ha dunque preso avvio con la delibera 9 maggio 2003, n. 16, recante "Allocazione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate triennio 2003-2005 (articoli 60 e 61 della legge n.289 del 27/12/2002, legge finanziaria 2003)". In ottemperanza a quanto stabilito dalla citata legge finanziaria, la delibera è stata adottata su proposta dei Ministri dell'economia e delle finanze e delle attività produttive, durante la seduta del 9 maggio 2003 presieduta dal Presidente del Consiglio, e contiene l'allocazione triennale delle risorse rese disponibili dalla stessa legge finanziaria 2003. Essa rappresenta la prima di una serie di analoghe decisioni assunte con cadenza annuale²¹⁸.

Con questa prima decisione si dà conferma al principale criterio territoriale di assegnazione delle risorse adottato negli anni passati, prevedendo che il 15% delle risorse disponibili siano destinate alle macro aree del Centro-Nord ed il restante 85% a quelle del Mezzogiorno (punto 1), volendo così assicurare, principalmente per il Mezzogiorno, l'effettiva aggiuntività alle risorse ripartite rispetto alla distribuzione territoriale delle risorse "ordinarie". Quale oggetto principale della delibera, vengono allocate le risorse disponibili al complesso dei vari strumenti soprain-

²¹⁷ La flessibilità nella programmazione delle risorse è stata ulteriormente accentuata dall'art 4 della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (finanziaria 2004), con il quale si dispone, al comma 129, l'utilizzo previa delibera CIPE della dotazione del Fondo ex art. 61 della legge n. 289/2002 anche per il finanziamento aggiuntivo degli strumenti di incentivazione le cui risorse confluiscono nel Fondo ex art. 60, attribuendo al CIPE la competenza a deliberare la diversa allocazione di risorse tra gli strumenti all'interno dei due Fondi.

²¹⁸ Rispettivamente, delibera n. 19/2004, "Ripartizione generale delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – quadriennio 2004-2007"; delibera n. 34/2005, "Ripartizione generale delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – quadriennio 2005-2008"; delibera n. 2/2006, "Ripartizione generale del fondo per le aree sottoutilizzate ex art. 61 della legge n. 289/2002 - periodo 2006-2009".

dicati²¹⁹, assieme alla previsione del trasferimento di risorse tra i due Fondi²²⁰ e, in analogia a quanto previsto nella programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, all'accantonamento di risorse per una "riserva di premialità", che potrà essere assegnata a quegli interventi che, sulla base delle verifiche effettuate dal CIPE, si dimostrino più efficaci ed efficienti, secondo criteri e modalità di attribuzione prestabiliti²²¹.

Oltre alla parte più propriamente programmatica, la delibera n. 16/2003 contiene una parte normativa in cui si esplicitano le regole concernenti i nuovi contratti di programma denominati "contratti di localizzazione", da promuovere da parte della società Sviluppo Italia, allo scopo di assicurare l'avvio del Programma pluriennale per l'attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno (punto 3)²²².

Infine, al punto 4 viene previsto che il CIPE adotti a stretto giro un'ulteriore delibera, sentita la Conferenza Stato-Regioni, con cui ripartire, nello dettaglio, le risorse destinate al rifinanziamento degli investimenti pubblici di cui alla legge n. 208/1998. Benché la legge n. 289/2002 non prevedesse nulla in tal senso, tale rinvio si è reso necessario per la complessità specifica della decisione da assumere e, conseguentemente, del diverso procedimento decisionale da seguire. L'impostazione seguita, dunque, testimonia senza dubbio l'autonomia discrezionale di cui gode il Comitato nella scelta dei processi decisionali.

In attuazione dell'ultimo punto della delibera n. 16, nel corso della medesima seduta è stata approvata la delibera n. 17/2003, recante "ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – rifinanziamento legge 208/1998. Triennio 2003-2005 (Legge finanziaria 2003, art. 61)". Sono state così ripartite le risorse destinate al rifinanziamento degli investimenti pubblici per la prosecuzione degli interventi nelle aree depresse, volti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e finalizzati a superare gli squilibri economici e sociali presenti nel Paese, inaugurando anche qui una procedura decisionale seguita fino al 2006²²³. Quanto all'*iter*

²¹⁹ In alcuni casi le delibere successive sono state condizionata dalle leggi finanziarie che hanno dettato criteri da seguire; così è accaduto per la delibera n. 19/2004, che ha dovuto tener conto del "programma di accelerazione della spesa in conto capitale e di contrasto del ciclo economico avverso" previsto dall'art. 4, c. 130, lett. a) della legge 350/2003, il quale, nel modificare l'art. 60, c. 1, della legge n. 289/2002, ha previsto che le amministrazioni possano presentare al CIPE richiesta per la diversa allocazione delle risorse, stabilendo che «gli interventi di accelerazione da realizzare nel 2004 riguarderanno prioritariamente i settori sicurezza, trasporti, ricerca, acqua e rischio idrogeologico». Per quanto riguarda due settori prioritari di «trasporti» e «acqua», poi, le risorse per l'accelerazione relative al Mezzogiorno devono essere concentrate sui progetti inseriti nel Programma infrastrutture strategiche, approvato con delibera CIPE n. 121/2001.

²²⁰ La di poco successiva delibera n. 23/2003 ha apportato dei correttivi alla ripartizione di cui alla delibera n. 16/2003, applicando per la prima volta la regola della diversa dislocazione dei Fondi con decisione *ad hoc*. Successivamente sono intervenute anche altre delibere a rendere disponibili sul FAS previsto dall'art. 61 della legge n. 289/2002 risorse che sono trasferite al Fondo previsto dall'art. 60 della stessa legge (es. delibere n. 178/2006 e 112/2008).

²²¹ Tra i criteri, perlopiù, vi è il rispetto dei profili di spesa previsti nei cronoprogrammi ed al rispetto della data di stipula degli APQ prevista e inizialmente comunicata al Comitato.

²²² Cfr. retro par. 4.

²²³ Sebbene le successive delibere di allocazione delle risorse, diversamente dalla n. 16/2003, non hanno più rinviato espressamente ad ulteriori delibere di ripartizione. Si tratta della delibera n. 20/2004, "Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – rifinanziamento legge 208/1998. Periodo 2004-2007 (legge finanziaria 2004)"; n. 35/2005, "Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – rifinanziamento legge 208/1998. Periodo 2005-2008 (legge fi-

di adozione, nel corso della fase istruttoria le amministrazioni centrali hanno presentato le rispettive richieste per il finanziamento di interventi, programmi o progetti di ricerca. La decisione è stata infine assunta su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni.

Preliminarmente, la delibera dispone un accantonamento di risorse destinate a misure settoriali²²⁴ ed a meccanismi premiali, ribadendo così il principio della “riserva di premialità” previsto nella precedente delibera n. 16/2003. Ulteriori risorse vengono destinate alle azioni di sistema per il monitoraggio di Accordi di programma quadro e dei programmi cofinanziati con i Fondi strutturali europei. La stretta correlazione fra l'utilizzo di queste risorse e quelle messe a disposizione dall'Unione europea viene confermata anche dalla prima chiave di ripartizione assunta, che fissa l'attribuzione del 20% delle risorse disponibili alle amministrazioni centrali ed il restante 80% a quelle regionali, analogamente a quanto applicato per le risorse del QCS 2000-2006²²⁵. Al punto 2 della delibera si conferma pure il criterio generale di destinazione territoriale delle risorse disponibili nella misura del 15% al Centro-Nord e dell'85% al Mezzogiorno. Le risorse vengono dunque ripartite in base a Programmi regionali e nazionali, con indicazione delle relative amministrazioni destinatarie, confermando l'importanza dello strumento attuativo dell'Accordo di programma quadro (APQ) che, nell'ambito delle Intese istituzionali di programma, costituisce - come riportato in Premessa - la «modalità ordinaria sia per la programmazione concertata degli interventi sul territorio sia per la loro realizzazione attraverso la definizione di profili programmatici di spesa degli interventi stessi»²²⁶. La logica prevalente nell'utilizzo delle risorse FAS diviene così quella dell'accordo che cerca di promuovere una fruttuosa cooperazione tra diversi livelli istituzionali, secondo il modello della cooperazione-collaborazione multilivello tra Stato e Regione da un lato, Regione ed enti locali dall'altro²²⁷. Anche questa delibera ha un contenuto parzialmente normativo, con il quale vengono indicati e specificati i criteri di selezione dei progetti da finanziare, consistenti principalmente nella coerenza programmatica e nell'avanzamento progettuale - realizzando così un ulteriore momento di raccordo rispetto alla programmazione comunitaria²²⁸

nanziaria 2005)”; n. 3/2006, “Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – ri-finanziamento legge 208/1998. Periodo 2006-2009 (legge finanziaria 2006)”.

²²⁴ Con particolare attenzione, fra l'altro, agli investimenti per lo sviluppo nei campi della ricerca, della società dell'informazione (infrastrutture materiali e immateriali), delle reti a carattere inter-regionale, del risanamento dei suoli (punto 1)

²²⁵ In premessa, inoltre, si precisa che le risorse ripartite rivestono carattere di aggiuntività, in quanto diverse «rispetto agli altri fondi pubblici per investimenti, costituiti dagli ordinari stanziamenti di bilancio per le diverse linee di intervento, nonché dalle risorse disponibili a carico dei fondi strutturali comunitari e dal relativo cofinanziamento nazionale».

²²⁶ Per le competenze del CIPE in ordine alla programmazione negoziata, v. *retro* par. 4.

²²⁷ Cfr. S. BARTOLI, *La programmazione degli investimenti pubblici come strumento di cambiamento: il caso del fondo per le aree sottoutilizzate*, cit., 81 ss.

²²⁸ La delibera 35/2005, ad esempio, indica fra i criteri di selezione dei progetti che le Amministrazioni centrali e regionali devono seguire la «coerenza programmatica», stabilita facendo riferimento ai criteri specificati nei propri Programmi operativi comunitari, nazionali e regionali, o nei propri DOCUP (punto 6).

-, oltre alle modalità di attribuzione delle risorse, con i relativi adempimenti da rispettare²²⁹.

La gestione delle risorse FAS prima del 2006 non si è esaurita solamente nell'allocazione programmatica e nella ripartizione tra i vari strumenti disponibili. Queste prime due tipologie di delibere hanno infatti costituito una sorta di "decisioni madri", cui hanno fatto seguito molteplici altre delibere poste in diverso rapporto con esse. Più nel dettaglio, il CIPE ha assunto numerose decisioni con cui sono state in qualche modo "specificate" le precedenti delibere, ad esempio, integrandone il contenuto o ripartendo risorse che previamente sono state solamente assegnate²³⁰. Nella maggior parte dei casi sono le stesse "delibere madri" a fare rinvio espressamente o implicitamente ad ulteriori decisioni, cui spetta - per citare l'ipotesi più frequente - di destinare gli accantonamenti²³¹. In ipotesi diverse, invece, il CIPE interviene a sostanziale modifica di precedenti delibere attraverso la riprogrammazione delle risorse; tanto per la gestione programmatica delle risorse da parte di amministrazioni centrali e regionali, su richiesta delle amministrazioni competenti²³², quanto per fini "sanzionatori"²³³.

²²⁹ Individuati, fra l'altro, nel riparto programmatico per settori delle risorse, le rispettive relazioni, la stipula degli APQ, la presentazione di cronoprogrammi dettagliati contenenti l'elenco degli interventi da finanziare, le spese previste e una relazione tecnica (punto 6).

²³⁰ Per citarne solamente alcune, si pensi al punto 1 della delibera n. 17/2003, ove si quantificano le risorse destinate agli interventi nazionali, senza però predeterminare la chiave di riparto fra le Amministrazioni centrali; ad essa si è provveduto con delibera n. 83/2003. Oppure v. il punto 4.1.2.b, della stessa delibera n. 17/2003, con cui si destinano in via programmatica, per il triennio 2003-2005, risorse al rafforzamento della società dell'informazione nelle regioni del Mezzogiorno, attraverso il finanziamento di interventi da individuare in partenariato fra le Regioni, le strutture di cui si avvale il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e il Ministero dell'economia e delle finanze; poi assegnate definitivamente con delibera n. 8/2004. Quest'ultima ha inoltre previsto che previsto che il Programma definitivo degli interventi, comprendente i singoli Piani regionali, venga successivamente sottoposto all'approvazione del Comitato, anche ai fini dell'inserimento dei detti Piani nei relativi Accordi di programma quadro di ciascuna Regione meridionale concernenti la società dell'informazione; Programma approvato con delibera n. 14/2005. Ancora, si veda la delibera n. 36/2002, che ha destinato risorse alla costituzione di un Fondo di premialità, da attribuire alle Regioni ed alle Province autonome, per il consolidamento della rete dei Nuclei regionali "Conti pubblici territoriali", secondo appositi criteri già concordati in sede di Conferenza Stato-Regioni, definendo altresì i criteri e i meccanismi di riparto delle risorse e di attribuzione articolato in più fasi; risorse assegnate in prima *tranche* con delibera n. 134/2003, n. 6/2006. Con successive delibere n. 1/2006 e 19/2008 è stata incentivata la definitiva messa a regime del sistema «Conti pubblici territoriali», assegnando risorse che sono state ripartite alle Regioni in più *tranches* con delibere, fra l'altro, n. 79/2007 (per la riserva premiale), n. 42/2012 e n. 80/2012.

²³¹ Si veda, su tutti, il caso delle risorse accantonate dal punto 2 della delibera n. 19/2004, che sono state reintegrate a favore del Ministero delle attività produttive con delibera n. 97/2004; oppure, ancora, le risorse accantonate dal punto 3 della delibera n. 19/2004, in attesa dell'adozione della riforma degli incentivi, da ripartire in relazione all'efficacia e rapidità degli interventi, allo stato di attuazione degli stessi, alle esigenze espresse dal mercato e all'effettivo rispetto dell'accelerazione della spesa in conto capitale, dando priorità agli incentivi oggetto di riforma, ai progetti pilota di incentivazione e al progetto banda larga, ed alla successiva delibera n. 19/2005, con cui si è provveduto alla loro assegnazione; ancora, le risorse accantonate per il finanziamento di progetti da parte del Ministero delle attività produttive dalla già citata delibera n. 83/2003, poi assegnate dalla delibera n. 7/2005; infine, le risorse accantonate dal punto 1.2 della delibera n. 20/2004, per finalità premiali, a favore del Mezzogiorno, ed assegnate con delibere n. 162/2006 e n. 44/2007.

²³² Quanto alle prime, si pensi alla delibera n. 136/2006, ove si provvede, allo scopo di fronteggiare la situazione emergenziale concernente lo smaltimento dei rifiuti in Campania, alla ripro-

Spesso le delibere “attuative” non vengono approvate con i medesimi procedimenti previsti per le delibere che ne prevedono l’adozione o con il coinvolgimento dei medesimi soggetti: si pensi alle ipotesi in cui non viene previsto il parere della Conferenza Stato-Regioni²³⁴. Anche questa complessa attività decisionale del Comitato, perlopiù non prevista dettagliatamente dalla legislazione che ne prevede l’adozione, dimostra un’ampia autonomia dell’organo nella scelta dei procedimenti decisionali.

L’avvio della XV Legislatura segna due fondamentali cambiamenti nelle politiche di programmazione condotte con i FAS e nell’assetto organizzativo dei soggetti deputati ad esse.

Innanzitutto - come già riferito²³⁵ - a partire dal 2006 le politiche di sviluppo nazionali sono state integrate sistematicamente con le politiche di coesione regionale a livello europeo. Nella stessa delibera n. 3/2006, l’ultima di ripartizione di risorse tra gli strumenti previsti dalla legge n. 208/1998 a seguito della legge finanziaria 2006, si preannuncia un cambiamento nel modello di programmazione del FAS, conseguente all’integrazione delle politiche di coesione territoriale connesse alla gestione dei FAS e della programmazione dei Fondi strutturali europei²³⁶. Il nuovo punto di riferimento diviene così il Quadro strategico nazionale (QSN), quale strumento di strategia unitaria della programmazione settennale che, unitamente alla maggior flessibilità di allocazione delle risorse, consente di impostare una politica

programmazione di risorse a carico dell’assegnazione complessiva del Commissario per l’emergenza nell’area del Fiume Sarno di cui alla delibera n. 1/2006. Oppure, ancora, la delibera n. 85/2007, con la quale le risorse assegnate in favore del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio dal punto 4.3 della delibera CIPE n. 20/2004, per la realizzazione di interventi di microgenerazione diffusa, sono riprogrammate in favore di interventi di riqualificazione ambientale da realizzare nel sito di interesse nazionale di Piombino. Quanto alle seconde, v. delibera n. 83/2007, con cui si riprogrammano risorse a favore della Regione Campania per il finanziamento degli interventi relativi alla realizzazione del Museo archeologico all’interno del complesso della Reggia di Quisisana e alla fruibilità del Parco; delibera 18/2008, con cui si dispone a favore della Regione Molise, la riprogrammazione di risorse in favore di un intervento urgente di difesa costiera con le risorse già destinate dalla medesima Regione in favore dell’Interporto di Termoli. Infine, v. la delibera n. 87/2008, con cui, a valere sulla riserva di programmazione per le Regioni del Centro-Nord di cui al punto 1.2.1 della delibera n. 166/2007, sono assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione civile, risorse destinate a finanziare interventi di messa in sicurezza e di ripristino delle infrastrutture danneggiate dagli eventi alluvionali occorsi nelle Regioni Piemonte e Valle d’Aosta.

²³³ Così la delibera n. 17/2003, che al punto 6.4 stabilisce che le risorse assegnate e non impegnate entro il 31 dicembre 2005, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti – quali risultano dai dati forniti dalle Amministrazioni centrali e regionali destinatarie delle risorse stesse – saranno riprogrammate; risorse disimpegnate con delibera n. 179/2006, successivamente parzialmente riassegnate con delibera n. 50/2007.

²³⁴ Si pensi solo alle già citate delibere n. 83/2003 e n. 97/2004, adottate senza aver consultato la Conferenza Stato-Regioni, a differenza di quanto accaduto, rispettivamente, per la delibera n. 17/2003 e la delibera n. 19/2004.

²³⁵ V. *retro* par. 4.

²³⁶ Nella premessa si specifica infatti che «il contesto attuale rappresenta un momento di transizione rispetto all’assetto di medio e lungo periodo che scaturirà dalla definizione del Quadro strategico nazionale (QSN) per il periodo 2007-2013 e che vedrà una programmazione unificata dei Fondi strutturali e del Fondo per le aree sottoutilizzate».

nazionale regionale coerente con i principi e le regole di quella comunitaria²³⁷. È la stessa delibera n. 166/2007, attuativa del QSN, a provvedere alla ripartizione delle risorse stanziata dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) fra le Regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord in rapporto ai vari programmi (punto 1). Come già accennato, per l'implementazione del QSN vengono previsti i "Programmi attuativi", di livello nazionale, regionale ed interregionale, delineando così un modello non più fondato tanto sulla gestione delle risorse "dall'alto", bensì strutturato in modo da meglio favorire una programmazione "a cascata", con un maggior coinvolgimento diretto dei livelli territoriali di governo.

Un'altra importante novità giunta con l'inizio della XV Legislatura riguarda l'organizzazione e l'attribuzione amministrativa delle competenze nella gestione dei FAS. Come si è già dato conto²³⁸, il d.l. 8 maggio 2006, n. 181, adottato subito dopo l'entrata in carica del nuovo Governo, ha modificato gli assetti dicasteriali e, in particolare, all'articolo 1, comma 2, ha trasferito dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e le funzioni di cui all'articolo 24, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 300/1999, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate. Dopo breve, tuttavia, le competenze gestionali del FAS sono state riallocate ed hanno subito un processo di centralizzazione. L'articolo 7, commi 26 e 27, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, ha attribuito - fra l'altro - al Presidente del Consiglio dei Ministri la gestione del FAS, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione, prevedendo che lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato²³⁹ si avvalgano, nella gestione del citato Fondo, del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico.

In questo contesto, un'ulteriore tappa fondamentale nel processo di riforma degli strumenti e delle politiche di sviluppo territoriale è senza dubbio costituita dalla recente riforma del c.d. federalismo fiscale, avviata con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42²⁴⁰. L'articolo 16, infatti, ha delegato il Governo a dare specifica attuazione alle disposizioni di cui all'art. 119, comma 5, Cost., portando all'adozione del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, recante "Disposizioni in materia di risorse agiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali"²⁴¹.

²³⁷ F. SPROVIERI, *Il quadro delle risorse e degli strumenti per le aree svantaggiate*, in *Iter legis*, n. 6-1/2008-2009, 89.

²³⁸ V. *retro* Cap. III, par. 8.

²³⁹ Nel corso della XVI Legislatura sono stati adottati il d.P.C.M. 10 giugno 2010 ed il d.P.C.M. 13 dicembre 2011, con i quali è stata conferita, rispettivamente, la delega al Ministro per i rapporti con le regioni ed al Ministro per la coesione territoriale ad esercitare le funzioni di cui al richiamato art. 7 del d.l. n. 78/2010, relative, fra l'altro, alla gestione del FAS (ora FSC).

²⁴⁰ Sui tentativi di riforma concernenti il c.d. federalismo fiscale, v. *infra* par. 15.

²⁴¹ L'adozione del decreto legislativo avrebbe dovuto legarsi ad un più ampio processo di rilancio economico e di sviluppo delle Regioni del Mezzogiorno. Ne è testimonianza il fatto che lo schema del decreto legislativo in questione è stato oggetto di deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 novembre 2010 e presentato contestualmente al documento governativo sul c.d. "Piano nazionale per il Sud", secondo cui, nell'ambito della più ampia strategia *Europa 2020*, si sarebbero dovuti avviare interventi e destinare risorse per il riequilibrio territoriale ed in particolare il superamento del dualismo economico. In tale programma di interventi pubblici per la crescita economica delle aree meridionali sono state fissate otto priorità, raggruppate in tre obiettivi strategici: infrastrutture, ambiente e beni pubblici; competenze ed istruzione; innovazione,

Innanzitutto, sul piano metodologico, merita dar conto di come sia la legge delega, che il decreto delegato, abbiano fatto proprio il criterio della programmazione ed uno stretto raccordo con le politiche condotte a livello europeo, confermando così quanto già avviato con il QSN per il ciclo 2007-2013²⁴².

A livello procedurale merita sottolineare come l'articolo 16, comma 1, lett. e), della legge n. 42/2009 dispone che «gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziati dallo Stato [...] sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria», imponendo quindi una forma di raccordo con le autonomie regionali che rischia di essere eccessivamente vincolante per lo Stato²⁴³.

Quanto alle attribuzioni ministeriali, l'articolo 3, comma 1 stabilisce che il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale «cura il coordinamento di tale politica e dei relativi fondi a finalità strutturale dell'Unione Europea, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, e assicura i relativi rapporti con i competenti organi dell'Unione». Il raccordo con le politiche di coesione europee viene così sancito anche sul piano competenziale²⁴⁴.

ricerca e competitività. A queste direttrici si aggiungono altre cinque priorità: sicurezza e legalità, certezza dei diritti e delle regole; P.A. più efficiente; Banca del Mezzogiorno; sostegno alle imprese; lavoro e agricoltura. A livello attuativo, in particolare, il PNS affidava al CIPE la definizione delle modalità specifiche (programmi, linee di intervento, progetti) attraverso le quali si conseguono gli obiettivi per ogni priorità e il relativo cronogramma; i risultati attesi, il sistema di responsabilità istituzionale, il quadro finanziario. Il PNS è stato definitivamente abbandonato e soppiantato, pur con significativi elementi di continuità, dal «Piano di Azione coesione» del Ministro per la coesione territoriale, Fabrizio Barca. Sul legame fra d.lgs. n. 88/2011 e PNS, v. G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2012, 212 ss.

²⁴² L'art. 16, c. 1, lett. a), della legge n. 42/2009 stabilisce che gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, comma 5, Cost. «sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale»; la successiva lettera d), prevede che «l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione». Di conseguenza, l'art. 2, c. 1, lett. b) del d.lgs. n. 88/2011 ha disposto, in via generale, la «utilizzazione delle risorse secondo il metodo della programmazione pluriennale, tenendo conto delle priorità programmatiche individuate dall'Unione europea, nell'ambito di piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione, temperando gli obiettivi di sviluppo con quelli di stabilità finanziaria e assicurando in ogni caso la ripartizione dell'85 per cento delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord».

²⁴³ Ovvero «ben più gravosa rispetto alla previsione del parere che avrebbe presumibilmente assicurato il rispetto del principio di leale collaborazione; e soprattutto si prevede una modalità procedimentale che non appare corrispondente alla disciplina costituzionale che attribuisce allo Stato l'esclusiva competenza circa tali interventi finalizzati»; Cfr. G.M. SALERNO, *Art. 16*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010, 145. L'art. 2, c. 1, lett. b) del d.lgs. n. 88/2011 impone un generale dovere di «leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e per l'attuazione degli interventi». Sul coinvolgimento delle Regioni nella programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione si dirà fra breve.

²⁴⁴ Il successivo comma 2 stabilisce che «nel rispetto dei poteri e delle prerogative delle Regioni e delle autonomie locali, il Ministro delegato, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finan-

Con una modifica che non risulta limitata al solo piano nominalistico, l'art. 4 del decreto legislativo in parola dispone che il FAS di cui all'art. 61 della legge n. 289/2002 assuma la denominazione di "Fondo per lo sviluppo e la coesione" (FSC), e sia «finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese» (comma 1)²⁴⁵. Il medesimo articolo, infatti, fornisce importanti coordinate sulle tipologie di interventi che il Fondo può finanziare, riferendosi a «progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale». In tal modo sembra si voglia rispondere, sul piano normativo, alle riconosciute deficienze operative della politica di coesione, la cui scarsa efficacia è dipesa, nei vari cicli, anche da una dispersione e frammentazione in una eccessiva molteplicità di interventi²⁴⁶.

Il successivo articolo 5, rubricato "Programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione", individua i momenti fondamentali del procedimento e gli strumenti attraverso cui impostare le future politiche di programmazione del FSC, cui merita dar conto nel dettaglio. Il comma 1 chiarisce il ruolo del Documento di economia e finanza (DEF), prevedendo che il DEF dell'anno precedente a quello di inizio del ciclo di programmazione determini l'ammontare della dotazione finanziaria complessiva, sulla base dell'«andamento del PIL» e «coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica». Negli esercizi successivi, il DEF «può rideterminare l'ammontare delle risorse di cui al primo periodo anche in considerazione del grado di realizzazione finanziaria e reale degli stanziamenti pregressi». Il successivo comma 2 individua il compito della legge annuale di stabilità, stabilendo che, sulla base di quanto indicato dal DEF, «la legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione incrementa la dotazione finanziaria del Fondo, stanziando risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo di programmazione, sulla base della quantificazione

ze, dello sviluppo economico e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri eventualmente interessati, adotta gli atti di indirizzo e quelli di programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione europea agli Stati membri, assicurando la coerenza complessiva dei conseguenti documenti di programmazione operativa da parte delle amministrazioni centrali e regionali». Inoltre, al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali l'integrale utilizzo delle relative risorse dell'Unione europea assegnate allo Stato membro, «il Ministro delegato, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, adotta, ove necessario e nel rispetto delle disposizioni dei regolamenti dell'Unione europea, le opportune misure di accelerazione degli interventi anche relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi» (comma 3).

²⁴⁵ Un'ulteriore conferma del principio di complementarietà con le politiche europee è data dal successivo comma 2, secondo cui «Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea».

²⁴⁶ Così G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, cit., 232.

proposta dal Ministro delegato, compatibilmente con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica». La legge di stabilità, inoltre, «provvede contestualmente alla ripartizione della dotazione finanziaria per quote annuali, collegate all'andamento stimato della spesa». La legge di stabilità può anche «aggiornare l'articolazione annuale, ferma restando la dotazione complessiva del Fondo. Trascorso il primo triennio del periodo di riferimento, si può procedere alla riprogrammazione del Fondo solo previa intesa in sede di Conferenza Unificata» (comma 3)²⁴⁷.

I successivi commi 4 e 5 definiscono i documenti attraverso cui si attua la politica di riequilibrio territoriale finanziata dal Fondo, confermando il ruolo decisionale del CIPE nell'adozione del "Documento di indirizzo strategico", strumento cardine della programmazione²⁴⁸, e nell'approvazione degli interventi e dei programmi da finanziare²⁴⁹.

L'art. 6 disciplina lo strumento del "contratto istituzionale di sviluppo", già anticipato in precedenza sul piano politico all'interno del "Piano per il Sud" ed ora utilizzato anche nel Piano di Azione Coesione, che richiama grossomodo la "intesa istituzionale di programma". Per le finalità del decreto, o per accelerare la realizzazione degli interventi ed assicurare la qualità della spesa pubblica, il Ministro delegato stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti il "Contratto", destinando le risorse del Fondo di sviluppo e coesione assegnate dal CIPE e individuando

²⁴⁷ L'insieme di queste disposizioni sembrano destare preoccupazioni in termini di incertezza e instabilità sull'impegno macroeconomico dello Stato, dal momento che non si fa alcun riferimento a parametri oggettivi e affidabili sulla dotazione finanziaria complessiva del Fondo, oltre al rischio, attraverso la previsione che il DEF degli anni successivi possa «rideterminare l'ammontare delle risorse» o che la legge di stabilità possa «aggiornare l'articolazione annuale», di favorire pratiche, avvenute in questi anni, con cui sono state ridotte significativamente la disponibilità di risorse destinate al riequilibrio territoriale; cfr. G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, cit., 233 ss.

²⁴⁸ Il Documento di indirizzo strategico sarà presentato «entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione» e, «su proposta del Ministro delegato, d'intesa con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, nonché con la Conferenza unificata» verrà adottato con delibera CIPE, «tenendo conto degli indirizzi comunitari, degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e nel Documento di economia e finanza e relativi allegati». Esso dovrà contenere «a) gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziare, le finalità specifiche da perseguire, il riparto delle risorse tra le priorità e le diverse macroaree territoriali, nonché l'identificazione delle Amministrazioni attuatrici; b) i principi di condizionalità, ossia le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento, che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi; c) i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento; d) gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori, ivi compresa la revoca, anche parziale, dei finanziamenti, relativi al raggiungimento di obiettivi e risultati misurabili e al rispetto del cronoprogramma; e) la possibilità di chiedere il cofinanziamento delle iniziative da parte dei soggetti assegnatari, anche attraverso l'apporto di capitali privati; f) la coerenza e il raccordo con gli interventi ordinari programmati o in corso di realizzazione da parte di amministrazioni pubbliche o concessionari di servizi pubblici fermo restando l'utilizzo delle risorse per le rispettive finalità».

²⁴⁹ Entro il 1° marzo dell'anno di inizio del ciclo di programmazione, «il Ministro delegato, in attuazione degli obiettivi e nel rispetto dei criteri definiti dalla delibera del CIPE di cui al comma 4, propone al CIPE per la conseguente approvazione, in coerenza con il riparto territoriale e settoriale ivi stabilito e d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, nonché con le amministrazioni attuatrici individuate, gli interventi o i programmi da finanziare con le risorse del Fondo, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente» (comma 5).

do responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi (comma 1). Al contratto possono partecipare, oltre che le Regioni e le amministrazioni centrali, anche i concessionari di servizi pubblici²⁵⁰.

Di recente, l'articolo 33, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), ha riconfermato le competenze del CIPE in merito alla programmazione del FSC, stabilendo che «le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, sono assegnate dal CIPE con indicazione delle relative quote annuali». In attuazione di tale disposto della legge di stabilità e del nuovo procedimento di programmazione introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 88/2011, il CIPE ha provveduto a riprogrammare le risorse FSC per il finanziamento di interventi strategici²⁵¹.

Il contesto nel quale si sono verificati questi importanti cambiamenti è stato fortemente condizionato - come già anticipato²⁵² - dalla crisi economico-finanziaria globale che, soprattutto a partire dal 2008, ha indotto le istituzioni dell'Unione europea ad intervenire con misure *ad hoc*. A livello nazionale, con riguardo al FAS, se da una parte si è registrata una considerevole riduzione delle risorse disponibili, dall'altra si è assistito ad un più generale uso in funzione "anti-crisi" delle risorse preventivamente destinate allo sviluppo territoriale.

In questa sede merita menzionare il dirottamento delle risorse FAS attraverso la creazione di alcuni Fondi che hanno concentrato le risorse su obiettivi specifici considerati prioritari per il rilancio dell'economia, distraendole così dalla originaria programmazione.

Si pensi all'articolo 6-*quinquies* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, introdotto in sede di conversione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, a decorrere dall'anno 2009, un Fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di «interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese»; oppure l'art. 18, comma 1, lett. a),

²⁵⁰ In base al comma 2 il Contratto esplicita, per ogni intervento o categoria di interventi o programma, il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità definiti dal CIPE nel Documento di indirizzo strategico, e definisce «il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio e le sanzioni per le eventuali inadempienze, prevedendo anche le condizioni di definanziamento anche parziale degli interventi ovvero la attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà», con regole particolari nel caso di partecipazione dei concessionari di servizi pubblici. Per quanto riguarda la progettazione, l'approvazione e la realizzazione degli interventi individuati nel Contratto istituzionale di sviluppo, il comma 3 dell'art. 6 rimanda alla disciplina sulla infrastrutture strategiche, e così anche nel caso sorgano controversie sulle procedure.

²⁵¹ Così le delibere n. 78/2011 e n. 7/2012, che fanno propria l'esigenza, anche in attuazione del d.lgs. n. 88/2011, di concentrare su interventi infrastrutturali di rilevanza strategica le risorse del FSC. Si veda anche la delibera n. 83/2011, attuativa dell'art. 33, comma 3, della legge di stabilità 2012, con cui è stato assegnato uno stanziamento aggiuntivo al FSC per il periodo di programmazione 2014-2020, da destinare prioritariamente alla prosecuzione di «interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese», già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013.

²⁵² Cfr. *retro* par. 4.

del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, che ha istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche il «Fondo sociale per occupazione e formazione», al quale affluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione; oppure, ancora, l'art. 7-*quiquies*, commi 10 e 11 del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33, che modificando l'articolo 18, comma 1, del d.l. n. 185/2008, hanno istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il «Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale».

Tra questi Fondi merita qui spendere alcune considerazioni, più nello specifico, sul Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale, in rapporto al quale emergono alcuni elementi paradigmatici della gestione delle risorse FAS, dei processi decisionali e delle competenze esercitate dal CIPE²⁵³.

Come anticipato, in virtù delle disposizioni istitutive, spetta al CIPE, «presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei Ministri», assegnare una quota delle risorse del FAS al nuovo Fondo strategico. Conseguentemente, è stata adottata la delibera 6 marzo 2009, n. 4, sulla base di un accordo siglato tra il Governo e Regioni²⁵⁴ e su proposta formale del Ministro dello sviluppo economico, con cui è stata disposta una riserva di programmazione a favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale dotazione iniziale del richiamato Fondo strategico, allo scopo precipuo - come recita il preambolo della delibera - «di poter corrispondere con urgenza alle esigenze di intervento volte a fronteggiare la difficile situazione economica che attraversa il Paese». Affianco a questa dichiarazione generale è stato disposto che, a valere su detta riserva, venisse assegnata una quota di risorse per «interventi urgenti relativi all'emergenza rifiuti nella Regione Campania (termovalorizzatore di Acerra) e all'evento G8 dell'Isola de La Maddalena», di competenza del Dipartimento della protezione civile (punto 2). La delibera stessa stabilisce che gli interventi da realizzare saranno individuati «con una o più ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225» e che conseguentemente essi «rivestono carattere prioritario ai fini dell'immediato trasferimento delle relative risorse al Fondo della protezione civile» (punto 2). Viene inoltre disciplinato il procedimento per la definitiva assegnazione delle risorse, che avviene con ulteriore delibera CIPE, «previo parere della Conferenza Stato-regioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, tenuto conto delle istanze presentate dalle Amministrazioni centrali competenti» (punto 3).

Alla creazione del Fondo strategico ed alla effettiva assegnazione di risorse ha fatto seguito il d.l. 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile», che all'art. 14, comma 1, prevede,

²⁵³ Degli altri Fondi se ne tratterà più nello specifico in rapporto agli specifici settori materiali che interessano gli interventi finanziati; rispettivamente parr. 12 e 9.

²⁵⁴ Si tratta dell'Accordo siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome il 12 febbraio 2009, concernente, fra l'altro, il FAS e, in particolare, le risorse disponibili per le amministrazioni centrali, cui ha fatto seguito la presa d'atto da parte della Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 26 febbraio 2009.

fra l'altro, che il CIPE assegni una quota di risorse a valere sul Fondo strategico per il finanziamento degli interventi di ricostruzione e delle altre misure di cui al medesimo decreto-legge.

Tale assegnazione è avvenuta con delibera del 26 giugno 2009, n. 35, adottata su proposta del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con cui si è stabilito che debbano essere ulteriori delibere successive a definire l'articolazione pluriennale di tale assegnazione. In attuazione a tale disposto è stata conseguentemente adottata la delibera 6 novembre 2009, n. 95.

Contestualmente, il Fondo strategico è stato utilizzato per il finanziamento di ulteriori interventi di natura segnatamente emergenziale, fra cui la prosecuzione degli interventi e delle opere di ricostruzione nei territori del Molise e della Provincia di Foggia colpiti dagli eventi sismici verificatisi nell'ottobre 2002, il finanziamento del programma Tetra nella Regione Sardegna per il citato G8, la realizzazione del collegamento stradale Olbia-Sassari²⁵⁵, finanche il finanziamento di alcuni adempimenti derivanti da una sentenza di condanna del giudice amministrativo a favore di istituti di ricerca²⁵⁶.

La gestione del "Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale" risulta quindi interessante per evidenziare la tendenza all'uso delle risorse FAS per le finalità più eterogenee, spesso non legate allo sviluppo territoriale, che rischia di produrre conseguenze rilevanti, quali il rischio di compromettere la programmazione pluriennale ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Inoltre, il CIPE si trova ad avviare processi decisionali che si protraggono nel tempo e che vengono strutturati "a cascata" - secondo una tendenza pure rilevata in altri settori²⁵⁷ -, consistenti nell'assunzione di delibere che prevedono l'adozione di ulteriori delibere in qualche modo specifiche. Se con ciò, da una parte, potrebbe ritenersi che aumenti la discrezionalità del Comitato nell'assumere decisioni, dall'altra, viceversa, va osservato come tale margine di manovra venga invece ristretto a causa del sopraggiungere di atti eterogenei che impongono determinati utilizzi delle risorse o criteri con cui assumere le decisioni²⁵⁸.

In questo contesto di scarsità di risorse, si è cercato di favorire e valorizzare la corretta gestione - o, quanto meno, il mero impiego - delle risorse da parte delle amministrazioni anche attraverso meccanismi "sanzionatori" di disimpegno e ri-

²⁵⁵ Rispettivamente, con delibera n. 68/2009, n. 86/2009, n. 120/2009, adottate su proposta la proposta del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e rispetto alle quali, per ragioni di urgenza, il parere della Conferenza Stato-Regioni viene richiesto successivamente all'adozione delle delibere stesse.

²⁵⁶ Si tratta della delibera n. 67/2009, adottata sempre su proposta del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con cui vengono assegnate risorse a favore della fondazione Ri.Med - istituita con d.P.C.M. 20 marzo 2006, in attuazione del protocollo di intesa del 1° aprile 2005 stipulato tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la University of Pittsburg e la University of Pittsburg Medical Center - in attuazione della sentenza del Tar Sicilia n. 395/2008, con cui sono stati annullati alcuni provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze che hanno ridotto le risorse previste dalle leggi finanziarie 2006 e 2007 da trasferire alla stessa Fondazione per assicurarne il funzionamento.

²⁵⁷ V. *retro* par. 5.

²⁵⁸ Nei casi citati si tratta delle disposizioni legislative del d.l. n. 39/2009 che dispongono l'utilizzo delle risorse FAS per il finanziamento di opere emergenziali.

programmazione, accentuando così ulteriormente quanto già era stato previsto in passato.

Infatti, proprio «al fine di rafforzare la concentrazione su interventi di rilevanza strategica nazionale delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate», l'art. 6-*quater* del più volte citato d.l. n. 112/2008, come modificato dalla legge di conversione n. 133/2008, ha disposto la revoca delle assegnazioni effettuate dal CIPE per il periodo 2000-2006 in favore di amministrazioni centrali con le delibere adottate fino al 31 dicembre 2006, relativamente alle risorse non impegnate o programmate nell'ambito di Accordi di Programma Quadro alla data del 31 maggio 2008, demandando altresì allo stesso Comitato la definizione, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse che si rendono così disponibili ed estendendo tale previsione, in via di principio, alle analoghe risorse assegnate a Regioni e Province autonome. In esito alla ricognizione portata a termine con delibera 30 luglio 2010, n. 79²⁵⁹, il CIPE ha compiuto una ricognizione delle risorse non programmate e non impegnate attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti, stabilendo che esse, assieme a quelle derivanti da economie e accantonamenti a qualunque titolo prodottisi, debbano essere oggetto di riprogrammazione, con conseguente definanziamento dei rispettivi programmi²⁶⁰; una prima delibera cui hanno fatto seguito diverse altre secondo la medesima logica²⁶¹.

In conseguenza delle decisioni con cui vengono disposti i definanziamenti sono state adottate le delibere di riprogrammazione, e sono proprio quest'ultime, in un contesto di scarsità di risorse, ad assumere un peso maggiore.

In attuazione delle previsioni dei citati articoli 6-*quater*, 6-*quinquies* e 6-*sexies* del d.l. n. 112/2008, nonché al fine di garantire il consolidamento della ripresa economica, è stata adottata, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, la delibera n. 11 gennaio 2011, n. 1, recante "Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per

²⁵⁹ Rubricata "Ricognizione, per il periodo 2000-2006, dello stato di attuazione degli interventi finanziati dal fondo per le aree sottoutilizzate e delle risorse liberate nell'ambito dei programmi comunitari (Ob. 1)".

²⁶⁰ Il Punto 2 della delibera dispone anche che gli interventi finanziati con risorse FAS il cui stato di avanzamento rilevato dal monitoraggio evidenzia la potenziale presenza di criticità in fase di attivazione o attuazione saranno oggetto di un apposito programma di verifiche da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica presso il Ministero dello sviluppo economico. Le Amministrazioni titolari dovranno valutare l'eventuale definanziamento ovvero l'assunzione di azioni correttive relativamente agli interventi incagliati. In mancanza, sarà l'UVER ad individuare gli interventi per i quali non risulti possibile rimuovere le relative criticità, ai fini della proposta al CIPE concernente la riduzione delle pregresse assegnazioni a favore delle dette Amministrazioni. Fra le successive delibere con le quali si prende atto dell'esito dei rapporti UVER, si vedano le nn. 89/2011, 35/2012, 61/2012. Per un esempio di richiesta da parte dell'Amministrazione responsabile di poter continuare ad utilizzare le risorse per il completamento di progetti non conclusi, evitandone la riprogrammazione, v. del. n. 112/2012.

²⁶¹ Cfr., fra le altre, la delibera n. 80/2011, "Definanziamento degli interventi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) 2000-2006. Rapporto intermedio sulle verifiche svolte in attuazione della delibera CIPE n. 79/2010" e la delibera n. 40/2012, "Fondo per lo sviluppo e la coesione. Applicazione dei disimpegni automatici ed individuazione delle risorse regionali disponibili per nuovi impieghi. Periodo di programmazione 2000-2006".

i periodi 2000-2006 e 2007-2013". Con essa il CIPE ha definito, appunto, obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse emerse dalla ricognizione di cui alla delibera n. 79/2010, nonché per la selezione e l'attuazione degli investimenti finanziati con le risorse del FAS 2007-2013, ed ha altresì stabilito indirizzi e orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013, con la conseguente riprogrammazione dei Programmi operativi, anche al fine di evitare il disimpegno automatico. Più nello specifico, la delibera assume particolare importanza proprio perché anticipa i contenuti del citato d.lgs. n. 88/2011, in fase di adozione, ed indica i requisiti per l'individuazione e le modalità di selezione degli interventi giudicati "strategici" (punti 3 e 4), stabilendo come essi debbano essere attuati mediante Accordi di programma quadro, attuazione diretta e regole di utilizzo delle risorse liberate. Affianco a queste modalità, il CIPE dà conto del nuovo atto negoziale del "Contratto istituzionale di sviluppo", già anticipato dal Piano nazionale per il Sud e che verrà disciplinato successivamente dal d.lgs. n. 88/2011²⁶². Inoltre, la delibera impone una riduzione delle assegnazioni FAS (punto 9) e la nuova presa d'atto dei Programmi regionali FAS in conseguenza di tali riduzioni (punto 10)²⁶³. Si pensi anche alla successiva delibera 23 marzo 2012, n. 41, adottata su proposta del Ministro per la coesione territoriale e previa intesa della Conferenza Unificata, concernente "Modalità di riprogrammazione delle risorse regionali 2000-2006 e 2007-2013", con la quale si affida alle Regioni e Province autonome la riprogrammazione delle risorse FAS disponibili e si stabilisce che esse debbano nuovamente essere sottoposte alla decisione del CIPE²⁶⁴. Ancora, infine, si veda la delibera 11 luglio 2012, n. 78, adottata su proposta del Ministro per la coesione territoriale, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, con cui si realizza la riprogrammazione delle disponibilità finanziarie residue del FSC 2007-2013 per le Regioni meridionali e si riconferma, analogamente

²⁶² In base al punto 5 della delibera, esso riguarda gli interventi prioritari e di maggiore complessità attuativa, ed è volto a definire «responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi, e condizionalità secondo quanto sarà disciplinato con il decreto legislativo di attuazione dell'art. 16 della legge n. 42/2009».

²⁶³ Anche la delibera n. 1/2011 è stata oggetto di attuazione da parte di ulteriori delibere programmatiche, fra le quali la n. 62/2011, recante "Individuazione ed assegnazione di risorse ad interventi di rilievo nazionale ed interregionale e di rilevanza strategica regionale per l'attuazione del Piano nazionale per il Sud". Adottata su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, trasmessa solo successivamente, per ragioni di urgenza, alla Conferenza Stato-Regioni per acquisirne il relativo parere, opera una riprogrammazione di assegnazione FAS 2007-2013 per rispondere all'esigenza di destinare risorse all'attuazione di detto Piano, individuando altresì le opere e quantificando i rispettivi finanziamenti.

²⁶⁴ Per l'approvazione dei Programmi attuativi regionali, v. *retro* par. 5. Ai sensi della delibera n. 41/2012, il CIPE dovrà ripronunciarsi: per il ciclo 2000-2006, nei casi nei quali le risorse disponibili per la riprogrammazione, per ciascuna Intesa istituzionale di programma, eccedano il 5 per cento delle assegnazioni FSC 2000-2006 a favore delle Amministrazioni di riferimento e, comunque, ove tali risorse eccedano l'importo di 100 milioni di euro; per il ciclo 2007-2013, in applicazione del punto 7.3 della delibera n. 166/2007, sono sottoposte al CIPE, per la relativa presa d'atto, le proposte di riprogrammazione delle risorse del FSC 2007-2013 che determinino, all'interno dei Programmi attuativi delle Regioni e delle Province autonome, scostamenti finanziari superiori al 20 per cento del valore delle risorse del FSC programmate per ciascuna azione cardine/progetto strategico, ovvero scostamenti finanziari per ciascun asse/priorità di riferimento superiore al 20 per cento del valore delle risorse del FSC programmate (punti 1.5 e 2.1 della delibera).

a quanto stabilito nella delibera n. 1/2011, l'utilizzo degli Accordi di programma quadro e del Contratto istituzionale di sviluppo (punto 3).

In ragione di quest'ultime decisioni con cui è stata disposta la riprogrammazione delle risorse, diverse Regioni hanno richiesto una rimodulazione delle proprie disponibilità FSC. Di conseguenza, hanno fatto seguito numerose decisioni del CIPE, adottate su proposta del Ministro per la coesione territoriale, destinatario delle richieste delle Regioni interessate e responsabile dei procedimenti istruttori, con le quali vi è stata una riprogrammazione generale delle risorse per ciascuna Regione²⁶⁵, oppure sono stati individuati gli interventi, da finanziare sulla base delle risorse residue, entro specifici settori materiali²⁶⁶, sempre da attuare mediante gli strumenti di programmazione negoziata come disciplinati dalle ultime citate delibere di riprogrammazione.

In definitiva, questo rapido excursus rende palese come le decisioni programmatiche del CIPE in questo settore assumano una valenza decisiva nella definizione dell'indirizzo politico del Governo. Si consideri, ad esempio, come il contenuto delle delibere del Comitato vengano ricalcato dai DPEF adottati negli anni successivi²⁶⁷, o lo stretto rapporto, che potrebbe essere definito di "attuazione", che spesso corre tra gli stessi DPEF e le decisioni del CIPE²⁶⁸. Inoltre, in ragione degli ul-

²⁶⁵ Cfr., fra le altre: delibera n. 95/2012 per la programmazione delle residue risorse 2000-2006 da parte della Regione Umbria e analogamente n. 89/2012 per la Regione Calabria; delibera n. 94/2012 per la programmazione delle residue risorse 2007-2013 da parte della Regione Siciliana e analogamente n. 90/2012 per la Regione Campania, n. 88/2012 per la Regione Basilicata, n. 108/2012 per la regione Marche; delibera n. 93/2012 per la programmazione delle residue risorse 2000-2006 e 2007-2013 da parte della Regione Piemonte e analogamente n. 92/2012 per la Regione Puglia, n. 91/2012 per la Regione Molise.

²⁶⁶ Cfr. delibera n. 87/2012, concernente la "Programmazione regionale delle residue risorse del FSC a favore del settore ambiente per la manutenzione straordinaria del territorio"; delibera n. 60/2013, recante "Assegnazione di risorse a interventi di rilevanza strategica regionale nel Mezzogiorno nei settori ambientali della depurazione delle acque e della bonifica di discariche"; delibera n. 38/2012, recante "Assegnazione di risorse a favore di interventi prioritari nel settore dei beni e delle attività culturali - sedi museali di rilievo nazionale"; delibera n. 8/2012, recante "Assegnazione di risorse a interventi di contrasto del rischio idrogeologico di rilevanza strategica regionale nel mezzogiorno".

²⁶⁷ Ad esempio, si vedano le priorità individuate dalla delibera n. 17/2003 e del rilievo strategico che il Governo, già in sede di DPEF 2001-2004 (punto III.2) e DPEF 2002-2006 (punto III.2.2), ha attribuito ai campi della ricerca e della società dell'informazione, considerata l'urgenza di tali interventi volti alla modernizzazione e alla competitività del sistema Paese e le esigenze espresse dal mercato.

²⁶⁸ Molteplici gli esempi sul punto: si pensi all'impegno assunto dal CIPE con le delibere di riparto del Fondo per le aree sottoutilizzate per gli anni 2003, 2004 e 2005, in attuazione degli indirizzi contenuti nel DPEF 2005-2008 (punto III.1) e nel DPEF 2006-2009 (punto III.2), di riequilibrare progressivamente la spesa in conto capitale fra investimenti pubblici in infrastrutture materiali ed immateriali e incentivi, a favore dei primi, riconoscendo a questi un peso crescente in sede di riparto. Per il ciclo di programmazione avviato nel 2006, si veda, più di recente, la delibera n. 87/2012 di "Programmazione regionale delle residue risorse del FSC a favore del settore ambiente per la manutenzione straordinaria del territorio", in espressa attuazione del DEF 2012 - Piano nazionale di riforma (punto IV.7), nel quale viene sottolineata l'esigenza di misure urgenti nei settori ambientali della gestione integrata del ciclo delle acque, di prevenzione dei rischi idrogeologici e del recupero e valorizzazione delle aree industriali in zone urbane soggette a bonifica. Oppure, si veda il più volte citato Piano nazionale per il Sud, rispetto al quale il CIPE impone coerenza in fase di riprogrammazione delle risorse (punti 3 e 4, delibera n. 1/2011), oppure provvede

timi sviluppi dovuti alla crisi economica, considerato che sono progressivamente intervenuti provvedimenti legislativi che hanno condizionato l'utilizzo delle risorse FAS e ne hanno ridotto l'ammontare²⁶⁹, le delibere di definanziamento, riprogrammazione e di indirizzo, in un contesto di scarsità di risorse, hanno assunto un peso politico ancora maggiore, capace di condizionare l'autonomia delle Regioni nell'impiego delle risorse e la loro capacità di programmazione.

7. La società Sviluppo Italia

Una peculiare competenza che ricade pur sempre nel settore delle politiche per lo sviluppo, ma che si sostanzia principalmente in una funzione di direzione nei confronti di un soggetto specifico, è quella che pone in rapporto il CIPE con la società Sviluppo Italia.

Quest'ultima è stata istituita ai sensi del d.lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, quale società per azioni, con il compito di svolgere funzioni di coordinamento, riordino, indirizzo e controllo delle attività di promozione dello sviluppo industriale e dell'occupazione nelle aree depresse del Paese, nonché di attrazione degli investimenti²⁷⁰. A Sviluppo Italia è stato assegnato la missione principale di provvedere al riordino e all'accorpamento delle attività e delle strutture di alcune società per azioni aventi finalità di promozione in specifici settori dell'economia²⁷¹, delle quali i Ministeri del Tesoro, dell'industria e delle politiche agricole detenevano una quota di partecipazione, con il compito di ricollocarle in una o più società operative da essa direttamente o indirettamente controllate, subentrando poi nella gestione di tutti gli interventi che precedentemente erano di competenza delle varie società in essa confluite.

L'articolo 1, comma 3, del citato decreto legislativo attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di indicare indirizzi e priorità ai quali Sviluppo Italia dovrà attenersi, mediante direttive da adottare su proposta del CIPE. Sempre al-

all'individuazione ed al finanziamento delle infrastrutture strategiche previste in attuazione di tale Documento (delibere n. 62/2011 e n. 78/2011).

²⁶⁹ Si veda, fra le più recenti, la delibera n. 6/2012, con la quale è stata aggiornata la dotazione complessiva del FSC per i periodi di programmazione nazionale 2007-2013, 2000-2006 e precedente al 2000, al netto delle riduzioni di spesa disposte dai numerosissimi provvedimenti legislativi indicati in premessa, ai quali si rinvia.

²⁷⁰ Più nello specifico, l'art. 1 del d.lgs. n. 1/1999 attribuisce a Sviluppo Italia la funzione, attraverso l'erogazione di servizi e l'acquisizione di partecipazioni, «di promuovere attività produttive, attrarre investimenti, promuovere iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità, sviluppare la domanda di innovazione, sviluppare sistemi locali d'impresa, anche nei settori agricolo, turistico e del commercio, purché le predette attività siano sempre correlate a iniziative d'impresa concorrenziali; dare supporto alle amministrazioni pubbliche centrali e locali per la programmazione finanziaria, la progettualità dello sviluppo, la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari, in base alle disposizioni del presente decreto e con particolare riferimento per il Mezzogiorno e le altre aree depresse, come definite ai sensi della normativa comunitaria» (comma 1).

²⁷¹ Si tratta di SPI, ITAINVEST, IG-Società per l'imprenditoria giovanile, INSUD, RIBS, ENISUD, FINAGRA e le quote dell'associazione IPI detenute dallo Stato o da società da questo controllate (comma 2).

le direttive del Presidente del Consiglio, adottate su proposta del CIPE, spetta di fissare i primi adempimenti necessari per la costituzione della società Sviluppo Italia²⁷². In base all'articolo 2, comma 4, il CIPE, inoltre, ha il compito di finanziare nuovi programmi di promozione imprenditoriale presentati da Sviluppo Italia tramite il riparto delle risorse di cui alla legge 30 giugno 1998, n. 208, ovvero le risorse destinate agli interventi nelle zone depresse, rispetto alle quali vengono principalmente concentrati i programmi di attività. Ad apposite convenzioni viene rimesso di disciplinare i rapporti tra Sviluppo Italia e le amministrazioni statali, regionali e locali interessate alla realizzazione dei programmi, il cui contenuto minimo deve essere stabilito con direttiva del Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza unificata (art. 2, comma 5).

A breve distanza dall'entrata in vigore del decreto legislativo, hanno fatto seguito la delibera CIPE 22 gennaio 1999, n. 1, adottata su proposta Ministro dei Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, la successiva direttiva del Presidente del Consiglio del 26 gennaio 1999, che ha costituito la base giuridica per l'effettiva costituzione della società, e la direttiva del 9 giugno 1999, con cui sono stati dettati gli indirizzi e le priorità cui Sviluppo Italia deve adeguare la propria azione²⁷³.

Sviluppo Italia ha così assunto la propria duplice missione, legata, da una parte, alla gestione delle competenze attribuite alle società in essa confluite ed alla razionalizzazione del quadro di riferimento, dall'altra, alla configurazione del gruppo come società di servizio delle amministrazioni in materia di programmazione, di definizione di schemi di incentivazione, di progettazione per l'individuazione di progetti integrati di sviluppo²⁷⁴.

In ordine a quest'ultimo profilo, il CIPE ha adottato la delibera 6 agosto 1999, n. 145, approvata su proposta del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, previo parere della Conferenza unificata, con cui vengono definiti i contenuti minimi delle convenzioni di cui al citato art. 2, comma 5.

Tra le altre proposte di direttiva approvate dal CIPE²⁷⁵, merita poi menzione quella di cui alla delibera 1 dicembre 1999, n. 195, con la quale viene approvata la proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica concernente, fra l'altro, l'esercizio dei diritti dell'azionista nella società Sviluppo

²⁷² Ovvero di indicare i tempi e le modalità di esercizio dei diritti dell'azionista ai fini della costituzione del capitale e degli organi sociali, le iniziative e gli adempimenti delle amministrazioni pubbliche interessate e delle società da esse controllate, le procedure per l'attribuzione alla società Sviluppo Italia delle risorse finanziarie e per la relativa gestione da parte delle sue dirette controllate (art. 2, comma 1).

²⁷³ L'ultima delle due direttive distingue tra "servizi allo sviluppo", intesi come sviluppo ed integrazione delle economie locali attraverso la valorizzazione del territorio, per aumentarne le capacità di attrazione e di radicamento produttivo (art. 2) e "servizi finanziari", intesi come sostegno allo sviluppo del sistema produttivo italiano ed alla progettualità anche territoriale, favorendone l'accesso al mercato dei capitali nazionale ed internazionale (art. 3). Per un'analisi nel dettaglio del contenuto delle due citate direttive, v. G.P. MANZELLA, *Sviluppo Italia: profili organizzativi e criteri di indirizzo*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, 1151 ss.

²⁷⁴ *Ivi*, 1154.

²⁷⁵ Cfr. la delibera 21 dicembre 1999, n. 215, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con cui vengono assegnate risorse alla Società le attività relative ad una serie di programmi indicati, e la delibera 1 marzo 2000, n. 29, adottata significativamente su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui si dispone la cessazione di efficacia di alcuni punti della precedente direttiva del Presidente del Consiglio del 1° dicembre 1999.

Italia da parte dei Ministri competenti e l'ampliamento delle competenze della Società in relazione ai nuovi compiti operativi che il Governo intende attribuirle a seguito delle modifiche al d.lgs. n. 1/1999 successivamente apportate con d.lgs. 14 gennaio 2000 n. 3.

Successivamente, il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 2003-2006, al punto IV.4.2 concernente le politiche di investimento, ha demandato a Sviluppo Italia S.p.A. specifiche missioni nel quadro delle azioni di carattere generale volte ad elevare la qualità degli investimenti pubblici, a modernizzare le amministrazioni pubbliche, ad offrire un sistema semplificato di incentivi e ad attrarre investimenti²⁷⁶.

Con la delibera 2 agosto 2002, n. 62, il CIPE ha disposto il finanziamento di tali attività specifiche demandate a Sviluppo Italia, a titolo di assegnazione programmatica. A tal riguardo, la Società ha il dovere di elaborare un programma quadro di attività volto al raggiungimento degli obiettivi suindicati, articolato secondo le tre linee di intervento previste nel DPEF 2003-2006, cui corrispondono tre distinti programmi operativi.

In attuazione, Sviluppo Italia ha elaborato il Programma Quadro 2002-2004 e lo ha presentato al CIPE in data 12 dicembre 2002. Con delibera 19 dicembre 2002, n. 130, adottata su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, il CIPE ha approvato e finanziato le attività rientranti nel Programma Quadro, tenendo conto della distinzione fra i tre citati programmi operativi²⁷⁷.

In particolare, per quanto riguarda il terzo Programma operativo, relativo alla predisposizione ed avvio di un programma pluriennale di marketing finalizzato alla attrazione degli investimenti nelle aree sottoutilizzate del Paese, la successiva delibera 9 maggio 2003, n. 16 ha meglio specificato come tra gli strumenti per la realizzazione debba essere valorizzato il "contratto di localizzazione"²⁷⁸, ovvero una nuova tipologia di contrattazione programmata che coinvolge il Ministero delle attività produttive, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Regione interessata e da Sviluppo Italia S.p.a. e l'impresa coinvolta²⁷⁹.

²⁷⁶ Tali missioni si sostanziano nel ruolo di *advisor* e di supporto tecnico alle Amministrazioni centrali, regionali e alle Province autonome, nella fase attuativa degli studi di fattibilità; nel supporto alle Regioni per il miglioramento della capacità e della qualità della committenza pubblica; nella costruzione e nell'avvio di un programma pluriennale di *marketing* mirato all'attrazione degli investimenti dall'esterno, concentrato nel Mezzogiorno.

²⁷⁷ Con delibera 22 marzo 2006, n. 7, adottata su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, il CIPE ha ulteriormente finanziato i Programmi operativi predisposti da Sviluppo Italia.

²⁷⁸ V. *retro* par. 4.

²⁷⁹ Il punto 3 della delibera n. 16/2003 stabilisce che, con riferimento ai contratti di programma da promuovere, stipulare e realizzare da parte della società Sviluppo Italia nell'ambito degli Accordi di programma quadro denominati "Contratti di localizzazione", i rapporti tra il Ministero delle attività produttive e Sviluppo Italia vengano regolati da apposita convenzione, che deve prevedere anche una sede di concertazione periodica con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le parti economiche e sociali. Il Ministero delle attività produttive valuta, approva e redige detti contratti di programma ai quali, una volta sottoscritti gli Accordi di programma quadro, potrà essere data esecuzione secondo le linee individuate nel relativo Programma operativo di cui alle delibere n. 62/2002 e n. 130/2002.

Nel frattempo, mentre diverse disposizioni normative hanno arricchito le competenze di Sviluppo Italia²⁸⁰, i Documenti di programmazione economico-finanziaria hanno continuato a valorizzare il ruolo della Società nelle diverse politiche di investimento²⁸¹.

Particolare rilievo merita l'articolo 4, commi 106-111 della legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004), che ha istituito il Fondo rotativo nazionale per gli interventi sul capitale di rischio, affidandone la gestione a Sviluppo Italia S.p.A., allo scopo di effettuare interventi temporanei e di minoranza nel capitale di imprese produttive operanti nei settori dei beni e dei servizi, ed affidando al CIPE l'approvazione delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi, con particolare riguardo ai criteri generali di valutazione ed alla durata massima della partecipazione al capitale. Con delibera 7 maggio 2004, n. 10, approvata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, il CIPE, nel rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, ha individuato condizioni e modalità con cui Sviluppo Italia deve gestire il Fondo rotativo, puntando prioritariamente sull'acquisizione di quote di capitale di medie e grandi imprese produttive che presentino specifici programmi di sviluppo e sulla sottoscrizione di quote di minoranza di fondi mobiliari chiusi che investono in tali imprese. Successivamente la Corte Costituzionale, con sentenza 20 giugno 2005, n. 242, ha dichiarato l'illegittimità

²⁸⁰ Tra i principali: l'articolo 73 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) ha previsto l'estensione della legge 181/1989, prima applicabile solo alle aree di crisi siderurgica, anche alle aree interessate da crisi del comparto industriale, attribuendo a Sviluppo Italia la gestione degli incentivi; l'articolo 4, commi 99-103 della legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004) ha previsto l'istituzione di un Fondo, gestito da Sviluppo Italia Spa, a garanzia dei prestiti fiduciari concessi per il finanziamento degli studi universitari; l'articolo 1, commi 215-218 e 221 della legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005) autorizza Sviluppo Italia a concedere agevolazioni alle imprese, al fine di rafforzare l'attrazione degli investimenti nelle aree sottoutilizzate (ora abrogato dall'art. 43, comma 6, del d.l. n. 112/2008); art. 7 del d.l. n. 7/2005, che assegna un contributo ad una società a capitale interamente pubblico controllata da Sviluppo Italia avente il compito di assumere e coordinare le iniziative finalizzate ad un più efficace inserimento nel contesto territoriale dei compiti e delle attività svolte dal Comitato organizzatore dei Giochi olimpici di cui all'articolo 1-bis della legge 9 ottobre 2000, n. 285, in occasione dei Giochi olimpici invernali «Torino 2006»; l'articolo 11, commi 3-6 del d.l. n. 35/2005 ha istituito il Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli orientamenti UE sugli aiuti di stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, assegnando a Sviluppo Italia S.p.A. il compito di curare unicamente la fase della valutazione e l'attuazione dei citati interventi (ora abrogato dall'art. 1, comma 853, della legge n. 296/2006); l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 35/2005, che autorizza Sviluppo Italia S.p.a. ad utilizzare le risorse Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio per sottoscrivere ed acquistare, esclusivamente a condizioni di mercato, quote di capitale di imprese produttive che presentino nuovi programmi di investimento finalizzati ad introdurre innovazioni di processi, di prodotti o di servizi con tecnologie digitali, ovvero quote di minoranza di fondi mobiliari chiusi che investono in tali imprese; l'articolo 3 della legge n. 56 del 2005 prevede la costituzione degli sportelli unici all'estero per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema produttivo e l'attrazione degli investimenti esteri e tra gli organismi che partecipano a tali strutture vi è ricompresa anche Sviluppo Italia.

²⁸¹ Anche i successivi DPEF 2004-2007 e DPEF 2005-2008 - rispettivamente, al punto IV.5 sui contratti di localizzazione, ed al punto III.1 e IV.2.4 sul Fondo Rotativo Nazionale per interventi nel capitale di rischio, sugli strumenti per l'auto-imprenditorialità, l'auto-impiego, del franchising ed il sistema di attrazione degli investimenti - attribuiscono alcune specifiche missioni a Sviluppo Italia S.p.A. nel quadro delle azioni di carattere generale destinate alle aree sottoutilizzate del Paese, volte a elevare la qualità degli investimenti pubblici, a modernizzare le amministrazioni pubbliche, a offrire un sistema semplificato di incentivi e ad attrarre investimenti.

costituzionale del predetto art. 4 nella parte in cui non prevede che l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109 debba essere preceduta dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Conseguentemente, con delibera 29 luglio 2005, n. 86, il CIPE ha modificato la sua precedente pronuncia, nei termini convenuti con le rappresentanze regionali.

Tra le altre disposizioni che hanno attribuito nuove competenze alla Società, va inoltre segnalato l'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, recante delega al Governo ad emanare decreti legislativi contenenti norme intese a ridefinire il sistema degli incentivi all'occupazione, ivi compresi quelli relativi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego. In attuazione è stato adottato il d.lgs. 21 aprile 2000, n. 185, che detta disposizioni in materia di incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego definendone, fra l'altro, finalità, ambito territoriale di applicazione, tipologia. Al CIPE viene assegnato il compito di stabilire criteri e indirizzi per il finanziamento dei progetti, mentre alla società Sviluppo Italia S.p.a. si attribuisce il compito di provvedere, nel quadro di apposita convenzione con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, alle attività di selezione dei progetti, erogazione delle agevolazioni, assistenza tecnica (articolo 23). Conseguentemente, con delibera 14 febbraio 2002, n. 5, adottata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, il CIPE ha fornito criteri e indirizzi a Sviluppo Italia concernenti incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, nel rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato.

Nel frattempo, con l'introduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate, l'articolo 61, comma 5, della legge n. 289/2002, ha demandato al CIPE il compito di stabilire i criteri e le modalità di attuazione delle misure agevolative la cui provvista finanziaria confluisce nello stesso FAS istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, fra cui rientrano le misure previste dal d.lgs. n. 185/2000. Con delibera 25 luglio 2003, n. 27, approvata su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il CIPE ha dettato nuovi criteri e modalità di attuazione delle misure di autoimpiego che, tenendo conto delle modifiche sopravvenute, sostituiscono la precedente delibera n. 5/2002.

Infine, è intervenuto l'art. 6, comma 5, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80, in base al quale il CIPE, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delle attività produttive, ha la possibilità di riservare una quota delle risorse del FAS al finanziamento di nuove iniziative realizzate ai sensi del d.lgs. n. 185/2000, per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali ad elevato contenuto tecnologico nell'ambito dei distretti tecnologici individuati nelle intese tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e le Regioni. Il medesimo comma 5, inoltre, prevede che il CIPE, con la medesima delibera, definisca le caratteristiche delle iniziative beneficiarie dell'intervento e i requisiti soggettivi dei soci delle imprese proponenti, nonché le modalità di accesso preferenziale ai benefici di cui al d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, per il finanziamento di programmi di ricerca. Il Comitato ha adempiuto con delibera 22 marzo 2006, n. 10, approvata su proposta del Ministero dell'istruzione, università e ricerca e del Ministero delle attività produttive, disciplinando un ulteriore procedimento cui Sviluppo Italia dovrà attenersi nella complessa disciplina degli incentivi.

Lo stesso d.l. n. 35/2005 contiene una serie di ulteriori disposizioni che interessano l'attività del CIPE in rapporto a Sviluppo Italia. Il medesimo art. 6 stabilisce, al comma 8, che, al fine «di promuovere e coordinare gli interventi per rafforzare l'innovazione e la produttività dei distretti e dei settori produttivi», il CIPE «si costituisce in Comitato per lo sviluppo»²⁸². Ai sensi del successivo comma 13, il CIPE definisce la strategia e fissa gli obiettivi generali che saranno attuati da Sviluppo Italia S.p.a., che svolge le funzioni di “agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa”, facendo in particolare ricorso al contratto di localizzazione, di cui alle delibere CIPE n. 130/2002 e n. 16/2003. Il CIPE, inoltre, stabilisce annualmente le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate destinate al finanziamento del contratto di localizzazione e in generale dell'intervento di Sviluppo Italia per l'attrazione degli investimenti (comma 14). Infine, il Presidente del Consiglio trasmette al Parlamento una relazione semestrale sulle decisioni assunte dal CIPE ai sensi del presente articolo e sul loro stato di attuazione (comma 14-bis).

Ad un bilancio finale dell'attività di Sviluppo Italia si registra un quadro «in chiaroscuro»²⁸³, principalmente a causa degli obiettivi concretamente raggiunti e dovendo valutarsi come elemento di forte criticità l'assetto organizzativo sovradimensionato e la struttura mastodontica che progressivamente è andata maturando²⁸⁴. Così, ai sensi dell'art. 1, commi 460 ss., della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), la società Sviluppo Italia S.p.A. assume la denominazione di “Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.” (Invitalia) e viene disposto un nuovo piano di dismissione a vantaggio delle Regioni, con ciò cambiando parzialmente la propria *mission* ed entrando maggiormente nella sfera di gravità del Ministro dello sviluppo economico²⁸⁵. Infine, con l'art. 43 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è stata disposta l'abrogazione delle citate disposizioni della

²⁸² Sempre il comma 8 aggiunge che Il Presidente del Consiglio stabilisce, con proprio decreto, le modalità semplificate di funzionamento del Comitato, anche in deroga all'articolo 3 del regolamento interno del CIPE approvato con delibera n. 63/1998.

²⁸³ V.M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, cit., 1338 ss.

²⁸⁴ Sulla base dei dati rinvenibili sul sito www.invitalia.it, in pochi anni Sviluppo Italia è divenuta una struttura con 17 società controllate, 216 partecipazioni societarie e 1727 dipendenti e con un bilancio in perdita di 51 milioni di euro (nel 2006).

²⁸⁵ Più nello specifico, i commi 460 e 461 stabiliscono anche che il Ministro dello sviluppo economico definisce, con apposite direttive, le priorità e gli obiettivi della Società ed approva le linee generali di organizzazione interna, il documento previsionale di gestione ed i suoi eventuali aggiornamenti e, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, lo statuto. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico sono individuati gli atti di gestione ordinaria e straordinaria della Società e delle sue controllate dirette ed indirette che, ai fini della loro efficacia e validità, necessitano della preventiva approvazione ministeriale. Sulla base delle predette direttive, la Società predispone un piano di riordino e di dismissione delle proprie partecipazioni societarie nei settori non strategici di attività, mentre per le società regionali si procederà d'intesa con le Regioni interessate anche tramite la cessione a titolo gratuito alle stesse Regioni o altre amministrazioni pubbliche delle relative partecipazioni. I termini previsti per l'attuazione del piano di riordino e di dismissione in riferimento alle società regionali dell'Agenzia nazionale sono stati successivamente più volte prorogati fino all'art. 2, comma , del d.l. n. 105/2010, anche per consentire il completamento delle attività connesse alla loro cessione alle Regioni, e rimettendo ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, adottato previo parere della Conferenza Stato-Regioni, la definizione di modalità, termini e procedure per il graduale subentro delle Regioni.

legge finanziaria 2005 e del d.l. n. 35/2005, ed è stato rimesso ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, da adottare previo parere della Conferenza Stato-Regioni, di stabilire i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione di nuove forme di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali, affidando, con le modalità stabilite da apposita convenzione, all'Invitalia le funzioni relative. Sempre al Ministero dello sviluppo economico, inoltre, spetta definire, con apposite direttive, gli indirizzi operativi per la gestione delle nuove forme di intervento ed esercita funzioni di vigilanza e controllo sulle funzioni affidate all'Agenzia²⁸⁶.

Da parte sua, il CIPE ha continuato ad adottare delibere con le quali vengono disposte assegnazioni a favore dell'Agenzia al fine di garantire l'operatività degli interventi di cui ai Titoli I e II del d.lgs. n. 185/2000²⁸⁷, in attesa del completamento del processo di regionalizzazione delle partecipazioni societarie.

8. Il sostegno alle imprese

Un altro fronte su cui il CIPE svolge le proprie funzioni, attraverso una diversità di strumenti di programmazione, è quello delle politiche per il sostegno alle imprese.

Quale primo profilo di cui dar conto, l'art. 16, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266, istituisce il Fondo nazionale per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo ed affida al CIPE la definizione, su proposta del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, sentita la Conferenza Stato-Regioni, dei progetti strategici da realizzare nonché i criteri e le modalità per la gestione del cofinanziamento nazionale. L'art. 2, inoltre, stabilisce che le azioni di sostegno previste si debbano esplicare nel quadro degli obiettivi macro-economici fissati dal Documento di programmazione economico-finanziaria, in accordo con i criteri e nei limiti massimi consentiti dalla normativa dell'Unione europea, con particolare riferimento alla salvaguardia ed allo sviluppo dell'occupazione, alla tutela e al miglioramento dell'ambiente. La discrezionalità del CIPE viene così limitata al rispetto di una serie di parametri e di elementi nor-

²⁸⁶ Per la relativa attuazione, si veda il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 24 settembre 2010. Con sentenza 21 gennaio 2010, n. 15 la Corte costituzionale ha, tra l'altro, giudicato infondate le censure regionali mosse contro l'art. 43, comma 1, del d.l. n. 112/2008, in base alle quali si lamentava che l'adozione del citato decreto di natura non regolamentare senza l'intesa della Conferenza Stato-Regioni integrasse una violazione del principio di leale collaborazione. La Corte ha inquadrato le forme di intervento ivi previste nell'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali, di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione, di esclusiva spettanza statale, giudicando quindi sufficiente, ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione, la forma di coinvolgimento regionale previsto dalla disposizione impugnata (punto 5.2 del Considerato in diritto).

²⁸⁷ Cfr. *ex multis*, delibere: 29 settembre 2004, n. 19; 27 maggio 2005, n. 34; 22 marzo 2006, n. 2; 28 giugno 2007, n. 50; 27 marzo 2008, n. 35; 23 marzo 2012, n. 36.

mativi, primo fra tutti il rispetto della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Con delibera 5 agosto 1998, n. 100, approvata su proposta dei Ministri competenti, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, il CIPE ha dato una prima attuazione al menzionato art. 16, comma 1, attraverso la definizione delle direttive per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo, con una decisione dal contenuto a cavallo tra l'esercizio di funzioni direttive e funzioni normative²⁸⁸.

Successivamente, l'art. 52, comma 79, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), ha disposto la modifica dell'art. 16, comma 1, prevedendo che nella determinazione dei suddetti criteri il CIPE preveda una percentuale di intervento a carico delle Regioni, nel rispetto di un tetto massimo di cofinanziamento pari al 10 per cento della quota pubblica complessiva, ovvero una diversa graduazione del cofinanziamento regionale per le Regioni operanti nei territori di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999.

In attuazione a tale disposto, è stata formulata la delibera 14 giugno 2002, n. 47, su proposta del Ministro delle attività produttive, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, con la quale vengono apportate le necessarie modifiche alla delibera n. 100/1998, armonizzandola con i mutamenti del quadro normativo.

A distanza di tempo dalla prima disciplina del citato Fondo è intervenuto l'art. 1, comma 876, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), che ne ha disposto un'integrazione nelle risorse ed ha demandato al CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sempre sentita la Conferenza Stato-Regioni, la definizione delle modalità per una semplificazione dei criteri di riparto e di gestione del cofinanziamento nazionale dei progetti strategici.

Conseguentemente, il Comitato ha adottato la delibera 23 novembre 2007, n. 125, operando così una sostanziale revisione delle linee guida della precedente delibera n. 100/1998.

Infine, l'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, ha disposto l'abrogazione del citato art. 16.

Un'ulteriore competenza direttamente inerente al sostegno delle imprese, che si pone in contiguità rispetto al sistema degli incentivi di cui al d.l. n. 415/1992 e, successivamente, al Fondo per le aree sottoutilizzate, attiene al "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca", introdotto dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

L'art. 1, comma 354, della legge n. 311/2004, istituisce, presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti S.p.A., un Fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati che assumono la forma dell'anticipazione, rimborsabile con un piano di rientro pluriennale. I successivi commi 355 e 356 assegnano, fra l'altro, al CIPE, presieduto dal Presidente del Consiglio dei mi-

²⁸⁸ Più precisamente, vengono definite le aree di applicazione, i progetti strategici, vengono disciplinati i programmi attuativi regionali, le spese agevolabili, le procedure di cofinanziamento ed una prima suddivisione delle risorse disponibili, i meccanismi procedurali e di funzionamento del fondo.

nistri in maniera non delegabile, il compito di ripartire le risorse del Fondo e di stabilire i criteri generali di erogazione dei finanziamenti agevolati²⁸⁹.

Successivamente, l'art. 6 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80, ha disposto che venisse destinata una quota pari almeno al 30 per cento del Fondo rotativo al sostegno di attività, programmi e progetti strategici di ricerca e sviluppo delle imprese, specificando ulteriormente modalità e criteri di assegnazione di tale quota ed individuando ulteriori priorità nei progetti di investimento da finanziare. L'art. 8, comma 1, lettera b), dello stesso decreto-legge, inoltre, ha previsto che, nell'ambito della riforma degli incentivi per gli investimenti in attività produttive, il CIPE, secondo le modalità di cui al citato art. 1, comma 356, della legge finanziaria 2005, determini i criteri generali e le modalità di erogazione e di rimborso del finanziamento pubblico agevolato.

In attuazione di tali disposizioni normative il CIPE ha adottato la delibera 15 luglio 2005, n. 76, approvata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e sulla base delle richieste di assegnazioni delle risorse formulate dalle Amministrazioni, con cui vengono stabilite le modalità di funzionamento del Fondo rotativo, vengono fissati i principi generali per la relativa disciplina e viene disposto un primo riparto delle risorse, oltre agli ulteriori elementi indicati dall'art. 1, comma 356 della legge finanziaria 2005. A tale pronuncia, poi, hanno fatto seguito diverse altre delibere di modifica delle precedenti ripartizioni e recanti ulteriori distribuzioni di risorse²⁹⁰, fino alla delibera 18 novembre 2010, n. 101, con cui viene approvata la ripartizione aggiornata della dotazione finanziaria complessiva del Fondo rotativo.

Con successivi interventi legislativi sono stati aggiunti al citato comma 354 una serie di disposizioni contenenti criteri relativi a progetti di investimento da considerarsi prioritari ed ai quali il CIPE deve attenersi per individuare gli interventi ammessi al finanziamento²⁹¹, fra i quali spiccano quelli inerenti «infrastrutture nel set-

²⁸⁹ Secondo il comma 356, al CIPE spetta inoltre di: approvare una convenzione tipo che regola i rapporti tra la Cassa depositi e prestiti S.p.a. e i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti, stabilendo le modalità per assicurare che l'importo complessivo dei finanziamenti erogati non superi l'importo assegnato dal CIPE e che vengano comunque rispettati i limiti annuali di spesa a carico del bilancio dello Stato (lett. b); prevedere la misura minima del tasso di interesse da applicare (lett. c); stabilire la durata massima del piano di rientro (lett. d); prevedere che le nuove modalità di attuazione ed erogazione delle misure agevolative previste dai commi da 354 a 361 si applichino a programmi di investimento per i quali, alla data di pubblicazione del decreto di cui al comma 357, non è stata ancora presentata richiesta di erogazione relativa all'ultimo stato di avanzamento e non sono stati adottati provvedimenti di revoca totale o parziale (lett. e).

²⁹⁰ Cfr. delibera 22 marzo 2006, n. 45, approvata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con cui viene ripartita una seconda tranche delle risorse, e successivamente delibera 22 dicembre 2006, n. 167, delibera 27 marzo 2008, n. 38, e delibera 18 dicembre 2008, n. 105, approvate su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di modifica al riparto prestabilito.

²⁹¹ Si tratta di: interventi finalizzati ad innovazioni, attraverso le tecnologie digitali, di prodotti, servizi e processi aziendali, su proposta del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro delle attività produttive (lett. a); programmi di innovazione ecocompatibile finalizzati al risparmio energetico secondo le specifiche previste dalla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive (lett. b); realizzazione dei corridoi multimodali transeuropei n. 5, n. 8 e n. 10 e connesse bretelle di collegamento, nonché delle reti infrastrutturali marittime, logistiche ed energetiche comunque ad essi collegate (lett. c); infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, di cui alla legge n. 443/2001 (lett. c-bis); iniziative e programmi di

tore energetico ed in quello delle reti di telecomunicazione, sulla base di programmi predisposti dal Ministero dello sviluppo economico» (lett. *c-ter*), secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.l. n. 112/2008. La Corte costituzionale, con sentenza n. 339/2009, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità di quest'ultima disposizione, nella parte in cui non prevede che il Ministero dello sviluppo economico assuma sui programmi ivi previsti il parere della Conferenza Stato-Regioni. Nell'assunzione delle delibere del CIPE, infatti, non viene previsto alcun coinvolgimento regionale per concorrere a stabilire il contenuto delle decisioni di indirizzo e di riparto. In questo caso, come in molti altri, è spettato alla Corte costituzionale di intervenire a ristabilire l'equilibrio delle competenze fra Stato e Regioni. Si è trattato di un intervento che ha imposto una forma di raccordo non a valle, durante l'iter di adozione della delibera CIPE, bensì a monte, nella predisposizione dei programmi infrastrutturali che costituiscono un criterio prioritario che il Comitato deve seguire in sede di riparto.

Nell'ambito delle politiche di sostegno alle imprese, il CIPE interviene anche nello specifico settore aeronautico, la cui fonte principale di disciplina degli interventi finalizzati allo sviluppo ed all'accrescimento di competitività si rinviene ancora all'interno della legge 24 dicembre 1985, n. 808.

In particolare, l'art. 4 della legge n. 808/1985 affida testualmente al CIPI il compito di stabilire le condizioni alle quali i programmi industriali aeronautici in collaborazione internazionale possano essere ammessi ai finanziamenti ed ai contributi di cui al precedente articolo 3, nonché di indicare le relative priorità avendo riguardo agli obiettivi di sviluppo tecnologico, consolidamento ed incremento dell'occupazione, sviluppo del Mezzogiorno ed espansione delle esportazioni, ed altresì di determinare i criteri per lo svolgimento delle istruttorie.

Tale competenza è successivamente passata al CIPE, in forza dell'art. 2, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 373/1994, e dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 547/1994, convertito con modificazioni nella legge n. 644/1994, nella parte in cui dispone che spetta al CIPE aggiornare le condizioni di ammissibilità dei programmi agli interventi di cui all'art. 3 della legge n. 808/1985, e determinare le relative priorità avendo riguardo agli obiettivi di sviluppo tecnologico, consolidamento e sviluppo dell'occupazione, di equa ripartizione sul territorio nazionale e di sostegno alle aree depresse. In virtù di tale disposto, il CIPE ha adottato, fra l'altro, la delibera n. 155/1998, che ha stabilito le condizioni di ammissibilità alle agevolazioni finanziarie dei programmi formulati dalle imprese del settore aeronautico, i criteri di selezione e di graduatoria, i criteri per le modalità dell'istruttoria ed il regime delle restituzioni nella fattispecie di chiusura dei programmi.

Successivamente, l'art. 145, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), ha previsto la concessione da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con le modalità e nelle misure di cui alla citata legge n. 808/1985, di finanziamenti ai progetti nel settore spaziale «con particolari ricadute commerciali» individuati dallo stesso Ministero, di concerto con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ed il Ministero della difesa,

ricerca e sviluppo realizzati nell'ambito dei progetti di innovazione industriale di cui all'articolo 1, comma 842, della legge n. 296/2006 (lett. *c-quater*).

utilizzando una quota delle disponibilità di cui alla stessa legge n. 808/1985 definita dal CIPE.

In attuazione di quest'ultime disposizioni, il CIPE ha adottato la delibera 15 novembre 2001, n. 91, approvata su proposta del Ministro delle attività produttive, previo parere del Comitato per lo sviluppo dell'industria aeronautica di cui all'art. 2 della legge n. 808/1985, con cui è stata stabilita la quota di stanziamenti *ex lege* n. 808/1985 da destinare ai progetti del settore spaziale e le relative direttive ai Ministeri competenti.

Successivamente, il CIPE si è pronunciato con le delibere 2 agosto 2002, n. 75, e 22 marzo 2006, n. 28, approvate su proposta del Ministro delle attività produttive e previo parere del Comitato per lo sviluppo dell'industria aeronautica, con le quali, nel rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, vengono dettate una serie di direttive allo stesso Ministro delle attività produttive per l'applicazione della legge n. 808/1985 per meglio raccordare gli interventi nazionali con il contesto del Mercato Unico e della progressiva integrazione delle aziende in nuovi soggetti operanti a livello di Unione europea²⁹².

Un interessante esempio, nell'ambito del sostegno alle imprese, di come il CIPE adotti pronunce che si pongono in diretta specificazione della disciplina comunitaria, attiene al "Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti U.E. sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà".

L'art. 11, comma 3, del d.l. n. 35/2005, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, istituisce il predetto Fondo ed il successivo comma 6 demanda al CIPE la fissazione dei criteri e delle modalità per l'attuazione del Fondo.

Avendo dunque riguardo alla Comunicazione della Commissione 1999/C288/02, concernente gli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, il CIPE ha adottato la delibera 29 luglio 2005, n. 101, approvata su proposta del Ministro delle attività produttive, con la quale sono stati definiti criteri e modalità di funzionamento del Fondo²⁹³.

Successivamente, l'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), oltre ad abrogare il citato art. 11, comma 3, del d.l. n. 35/2005, ha disposto che il CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, fissi nuovamente criteri e modalità per l'attuazione del Fondo, determinando, in conformità agli orientamenti comunitari in materia, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva ed i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici, e fissi altresì i criteri e le modalità per l'eventuale coordinamento con altre amministrazioni interessate.

²⁹² Nello specifico, il Comitato formula una serie di direttive relative alle condizioni di ammissibilità ai benefici, criteri di selezione e graduatoria, criteri per le modalità dell'istruttoria, nonché il regime delle restituzioni in fattispecie di chiusura di programmi.

²⁹³ Con tale pronuncia vengono definiti i soggetti beneficiari, gli interventi ammissibili, gli aiuti per il salvataggio e per la ristrutturazione, vengono disciplinate la presentazione della domanda e l'iter istruttorio, con il coinvolgimento della società Sviluppo Italia S.p.A., vengono disciplinati oggetto, limiti e richiesta di operatività della garanzia.

Sulla base dei nuovi Orientamenti comunitari sugli aiuti di stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, di cui alla Comunicazione della Commissione 2004/C244/02, il Comitato ha provveduto ad adottare la delibera 24 aprile 2007, n. 22, su proposta del Ministro competente, con cui è stata sostituita la disciplina della precedente pronuncia.

La Corte costituzionale, con sentenza 10-14 marzo 2008, n. 63, si è pronunciata sulle censure rivolte da alcune Regioni alle citate disposizioni della legge finanziaria 2007, nella parte in cui non prevedono il coinvolgimento delle stesse nell'assunzione delle decisioni del CIPE, e, nella logica argomentativa di tale pronuncia, vengono fornite importanti indicazioni sull'ambito competenziale cui afferiscono, in generale, gli interventi relativi al sostegno alle imprese.

La Corte, infatti, esclude che possa configurarsi una materia «impresa» o una materia concernente lo «sviluppo economico e produttivo», non espressamente richiamate negli elenchi dell'art. 117 della Costituzione e dunque attribuite alla competenza residuale delle Regioni, specificando, in particolare, come quest'ultima consista piuttosto in «una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie» attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale²⁹⁴. Viene inoltre escluso che la disciplina sugli aiuti di Stato sia pure riconducibile alla «tutela della concorrenza», quale materia di competenza statale esclusiva²⁹⁵.

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui non stabilisce che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo in parola siano esercitati d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni²⁹⁶, e, conseguentemente, il CIPE

²⁹⁴ Punto 4.2 del Considerato in diritto. La Corte fa riferimento, tra l'altro, esemplificativamente, all'agricoltura, al commercio, al turismo, all'industria. Quale espressione del medesimo indirizzo, vengono richiamate le sentenze n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007.

²⁹⁵ Punto 4.3 del Considerato in diritto. La Corte ritiene infatti che la «tutela della concorrenza» debba comprendere «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» e quelle «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche», come già enunciato nella sentenza n. 430/2007. Dunque, la materia «tutela della concorrenza» non può essere estesa fino a ricomprendere «quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» o che, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrastano con i principi comunitari e contraddicono apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur affermano di voler perseguire (ex multis, sentenza n. 1 del 2008). A commento di tali indirizzi si veda R. CARANTA, *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?*, in *Le Regioni*, 2008, 683 ss.

²⁹⁶ Punto 4.4 del Considerato in diritto. Il Fondo in esame, infatti, risulta diretto a perseguire finalità di politica economica – costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale – che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale e sono, perciò, tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Per una riflessione organica sulle sentenze n. 303/2003 e 14/2004 e sui meccanismi di «attrazione in sussidiarietà», si vedano i diversi contributi pubblicati nel n. 4-5/2008 de *Le Regioni*, 771 ss.

si è ripronunciato con delibera 18 dicembre 2008, n. 110, dopo essere stata conseguita la citata intesa in Conferenza Stato-Regioni.

Da ultimo, anche l'art. 1, comma 853, della legge finanziaria 2007 è stato abrogato, a seguito dell'istituzione del Fondo per la crescita sostenibile disposta dall'art. 23, comma 7 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

9. Le politiche a favore del lavoro e della formazione

Quanto all'attività che il CIPE ha direttamente concentrato nel settore delle politiche lavorative - al di fuori, ad esempio, del Fondo per le aree sottoutilizzate - si registra una certa marginalità.

Una prima forma di intervento viene prevista dalla legge 18 ottobre 2001, n. 383, che al capo I reca norme per incentivare l'emersione dell'economia sommersa, attraverso piani di emersione dei lavoratori irregolari, con apposita dichiarazione e conseguente accesso al regime di incentivi fiscali e previdenziali a favore sia dei datori di lavoro che dei lavoratori (art. 1).

Al fine di garantire una compiuta ed efficiente attuazione di tali piani, al CIPE spetta di adottare programmi di coordinamento e incentivazione delle attività delle autonomie locali finalizzati al risanamento ambientale, al recupero dei siti inquinati ed alla riqualificazione urbana, anche ai fini della regolarizzazione degli insediamenti produttivi esistenti. Le delibere CIPE devono essere adottate sentite la Conferenza Unificata e le organizzazioni sindacali e di categoria, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. (art. 2, comma 4).

Con delibera 15 novembre 2001, n. 100, adottata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, il CIPE ha approvato le linee guida per regolare il "Programma di emersione per i lavoratori subordinati", con riguardo, nello specifico, alla dichiarazione di emersione (punto 1) ed ai vari contenuti del Programma di emersione, secondo le indicazioni dettate dalla legge di previsione (punto 2).

A breve distanza di tempo, tuttavia, il quadro normativo di riferimento è mutato in ragione dell'entrata in vigore del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2002, n. 73. Sono stati infatti aggiunti l'art. 1, comma 7, e l'art. 1-*bis* della predetta legge n. 383/2001, che prevedono che il CIPE definisca, rispettivamente, il piano straordinario di accertamento per intensificare l'azione di contrasto all'economia sommersa, e le linee generali per l'approvazione, da parte del sindaco, dei piani individuali di emersione progressiva per i lavoratori subordinati.

Con delibera 6 giugno 2002, n. 38, adottata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, il CIPE ha dato attuazione alle nuove disposizioni normative e sono state approvate: le linee guida per il programma straordinario di accertamento finalizzato ad intensificare l'azione di contrasto all'economia sommersa, realizzati sulla base delle informazioni richieste dall'Agenzia delle entrate a tutti i datori di lavoro per i quali risultino situazioni che possano configurare lo svolgimento di attività sommersa; le linee generali per l'approvazione dei piani in-

dividuali di emersione progressiva per i lavoratori subordinati presentati, anche in forma anonima, dai singoli imprenditori; gli indirizzi per il coordinamento di amministrazioni statali e locali al fine di attuare un programma coordinato e organico per la lotta all'economia sommersa e per assicurare l'informazione e l'assistenza ai soggetti interessati alla procedura di emersione.

Successivamente il CIPE ha adottato ulteriori decisioni nel settore delle politiche lavorative che, sebbene non abbiano dato il via ad interventi ed azioni destinate a protrarsi nel tempo, tuttavia hanno assunto un peso non indifferente.

Come già riferito altrove²⁹⁷, l'art. 18, comma 1, del d.l. n. 185/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009, ha disposto che, in considerazione della eccezionale crisi economica internazionale e della conseguente necessità della riprogrammazione nell'utilizzo delle risorse disponibili, il CIPE, presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, assegni una quota rilevante dal FAS ad altri fondi per utilizzi specifici.

In particolare, ferme restando le competenze regionali, i criteri di ripartizione territoriale ed in coerenza con gli indirizzi assunti in sede europea, è previsto che il CIPE assegni una quota delle risorse nazionali disponibili del FAS al Fondo sociale per occupazione e formazione, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nel quale confluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione, nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione.

Conseguentemente, con delibera 6 marzo 2009, n. 2, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico, viene recepito l'Accordo siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome il 12 febbraio 2009, cui è seguita la presa d'atto in Conferenza Stato-Regioni, con i quali è stata pattuita la chiave di riparto complessiva di predette risorse, fermo restando il vincolo di destinare alle Regioni del Mezzogiorno l'85 % delle risorse ed alle Regioni del Centro-Nord il restante 15%.

Successivamente, con delibera 31 luglio 2009, n. 70, si è soddisfatta la richiesta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali con la quale, nel sottolineare il forte ricorso agli ammortizzatori sociali e la conseguente necessità di maggiori risorse negli ultimi mesi del 2009, viene proposto di anticipare l'utilizzo di una quota di risorse assegnate con la delibera n. 2/2009 per l'anno 2010 al Fondo sociale per occupazione e formazione, fermo restando l'importo complessivamente destinato ad esso.

10. Il commercio con l'estero

In continuità alle funzioni svolte dal soppresso CIPES²⁹⁸, il CIPE contribuisce a definire l'indirizzo politico in un rilevante settore quale quello del commercio estero.

²⁹⁷ V. *retro* par. 6.

²⁹⁸ Cfr. *retro* Cap. III, par. 4.

Le coordinate normative di riferimento sono contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, recante disposizioni in materia di commercio estero, con il quale è stata formulata una disciplina avente il marcato scopo di incentivare la promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale²⁹⁹.

Senz'altro, una delle caratteristiche principali del citato decreto legislativo è quella di aver reso il CIPE il «vero protagonista»³⁰⁰ della disciplina e del settore, sotto molti profili di cui si darà conto e che rappresentano una vasta gamma di funzioni esercitate dal Comitato nel periodo di riferimento.

Innanzitutto, l'art. 24, comma 1, significativamente rubricato «Indirizzo strategico e coordinamento operativo», costituisce presso il CIPE una «Commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero», presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o per sua delega dal Ministro del commercio con l'estero. La Commissione, secondo il citato art. 24, «tiene luogo, nella materia del commercio con l'estero, degli organismi collegiali» previsti dall'articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 430/1997, ovvero di quei comitati, commissioni o gruppi di lavoro che il CIPE può istituire «ai fini dell'esame e della formulazione di proposte su problemi e materie di particolare complessità e riguardanti competenze intersettoriali». Tuttavia, a dispetto della previsione dell'art. 24, vi sono rilevanti differenze tra la Commissione permanente e quest'ultima tipologia di organi interni al CIPE. Innanzitutto, la Commissione permanente è istituita con legge, e ciò vincola il regolamento interno del CIPE alla previsione ed all'attribuzione, a quella che è divenuta la V Commissione, di determinate funzioni; anche qualora si decidesse, come è accaduto³⁰¹, di non affidare più le funzioni istruttorie al sistema delle Commissioni. Inoltre, secondo l'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 143/1998, le deliberazioni della Commissione «sono sottoposte all'esame del CIPE ed hanno corso qualora il CIPE non le esamini entro trenta giorni dalla loro trasmissione». Come si può desumere dalla stessa lettera della disposizione, dunque, la Commissione permanente ha funzioni che vanno al di là della mera istruttoria delle questioni, e ciò, unito alla forte presenza - che si sostanzia spesso nelle funzioni di presidenza - del Ministro con le deleghe di settore, la rende il vero regista delle politiche legate al commercio estero.

Il Capo I del d.lgs. n. 143/1998 è dedicato all'Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (SACE), ente pubblico economico istituito dalla legge n. 227/1977, cui vengono conferite, nell'ottica della nuova disciplina, finalità assicurative legate all'assunzione dei «rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio ai quali sono esposti [...] gli operatori nazionali» (art. 2, comma 1). Si tratta di un ente che opera nel settore dell'assicurazione e del credito all'esportazione, cui viene inoltre affidato il rischio commerciale a breve termine mediante la possibilità di stringere «accordi di riassicurazione e di coassicurazione con enti o imprese italiani, autorizzati, nonché con enti od imprese esteri ed organismi internazionali» (art. 2, comma 2).

²⁹⁹ Per una rassegna analitica dei contenuti, v. C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1998, 941 ss.

³⁰⁰ *Ivi*, 959.

³⁰¹ V. *retro* Cap. III, par. 8.

Il CIPE esercita rilevanti funzioni in rapporto alla SACE. Innanzitutto, l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 143/1998 prevede che le operazioni e le categorie di rischi assicurabili dalla SACE sono definite con delibera del CIPE, su proposta del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministero del commercio con l'estero. Rimettere la definizione delle operazioni e delle categorie di rischi assicurabili alle decisioni del CIPE, con una delegificazione delle fattispecie assicurabili che in passato venivano rigidamente definite dagli artt. 15 e 16 della legge n. 227/1977, offre garanzia di celerità, snellezza e trasparenza delle procedure, essendo tali delibere più facilmente modificabili³⁰².

Con delibera 9 giugno 1999, n. 93, approvata su proposta del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, di concerto con il Ministro del Commercio con l'Estero, previa delibera della V Commissione permanente, il CIPE ha esercitato tale competenza affidatagli dall'art. 2³⁰³. Successivamente, dopo che tale decisione è stata oggetto di parziale interpretazione autentica ad opera della delibera CIPE n. 26/2002, nonché, successivamente alla trasformazione della SACE in società per azioni³⁰⁴ e l'intervento di diverse disposizioni che hanno modificato il quadro normativo³⁰⁵, il CIPE è ritornato sulla delibera del 1999, prima con una modifica, operata con delibera n. 100/2003, ed infine in sostituzione con la delibera 20 luglio 2007, n. 62, approvata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del commercio internazionale, previa delibera della V Commissione permanente.

Un'ulteriore competenza affidata al CIPE nei confronti della SACE si rinviene all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 143/1998, ove si attribuisce al Comitato il compito di deliberare, entro il 30 giugno di ciascun anno, il piano previsionale degli impegni assicurativi, demandando alla legge di approvazione del bilancio dello Stato la definizione dei limiti globali degli impegni assumibili, distintamente, per le garanzie di durata inferiore e superiore a ventiquattro mesi.

Per la prima volta, con delibera 9 giugno 1999, n. 92, adottata su proposta del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, di concerto

³⁰² Così C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, cit., 951.

³⁰³ Più nello specifico, il CIPE ha elencato le tipologie di rischi assicurabili, gli eventi generatori di sinistro, le operazioni assicurabili, e la disciplina inerente il rischio commerciale, il rischio politico, le garanzie ed i crediti ceduti pro soluto.

³⁰⁴ L'art. 6 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 ha disposto la trasformazione dell'Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (SACE) in società per azioni con la denominazione di SACE S.p.A. con decorrenza dal 1° gennaio 2004.

³⁰⁵ Dapprima, l'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 143/1998 è stato oggetto di interpretazione autentica da parte dell'art. 11-*quiquies*, comma 2, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, così che, per la parte relativa alla internazionalizzazione dell'economia italiana, esso si interpreta nel senso che SACE S.p.a., ferma restando ogni altra disposizione prevista dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, è autorizzata altresì a rilasciare, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia, garanzie e coperture assicurative per il rischio di mancato rimborso relativamente a finanziamenti, prestiti obbligazionari, titoli di debito ed altri strumenti finanziari, ivi inclusi quelli emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione, connessi al processo di internazionalizzazione di imprese italiane, in possesso dei requisiti di cui al comma 3, operanti anche attraverso società di diritto estero a loro collegate o da loro controllate. Successivamente, i citati commi 1 e 2 dell'articolo 2 sono stati modificati dai commi 1334, 1335, 1336 e 1337 dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

con il Ministro del Commercio con l'Estero, previa delibera della V Commissione permanente, il CIPE ha approvato, ai fini della definizione nella legge di bilancio dello Stato dei limiti globali assumibili in garanzia nell'anno di riferimento, il piano previsionale degli impegni assicurativi della SACE per l'anno 2000, alla quale poi hanno fatto seguito numerose altre delibere di approvazione annuale³⁰⁶.

Infine, l'art. 24, comma 2, del decreto legislativo prevede che la V Commissione permanente del CIPE, al fine di razionalizzare l'impiego delle risorse, attribuisce un importante potere di indirizzo generale, prevedendo che essa possa emanare direttive alle amministrazioni, agli enti e agli organismi operanti nel settore del commercio con l'estero. A tale potere il CIPE ha fatto ricorso in molteplici occasioni, sia per stabilire le linee programmatiche annuali di politica assicurativa della SACE³⁰⁷, sia per affrontare situazioni particolari e rispondere ad esigenze specifiche³⁰⁸.

I successivi Capo II e Capo III del d.lgs. n. 143/1998, rispettivamente dedicati al "Finanziamento dei crediti all'esportazione" ed alle "Disposizioni per favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane", pongono al centro della rispettiva disciplina la Società italiana per le imprese all'estero - SIMEST S.p.a., società finanziaria di sviluppo a partecipazione pubblica e privata istituita con la legge n. 100/1999, relativa alla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero³⁰⁹. In base all'art. 25, inoltre, alla SIMEST vengono attribuiti «la gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo», precedentemente di competenza del Mediocredito Centrale S.p.a. (comma 1). La SIMEST, dunque, si trova a ricoprire il ruolo di unico concessionario delle agevolazioni pubbliche, continuando pure a svolgere le funzioni di sostegno previste dalla legge istitutiva.

Quanto alle competenze esercitate dal CIPE con riguardo al citato Capo II, l'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 143/1998 prevede che la tipologia e le caratteristiche delle operazioni di finanziamento dei crediti all'esportazione ammissibili al contributo agli interessi, corrisposto dalla SIMEST S.p.A., sono stabilite con delibera del Co-

³⁰⁶ Su tutte, si vedano: delibera n. 78/2000, circa il piano previsionale degli impegni assicurativi della SACE per il 2001; delibera n. 89/2008, circa il piano previsionale per il 2009; delibera n. 111/2009, approvata su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quale viene acquisito il concerto del Ministro dello sviluppo economico, circa il piano previsionale degli impegni assicurativi della SACE per il 2010.

³⁰⁷ Si pensi alla delibera 2 novembre 2000, n. 114, con cui il CIPE fissa le linee programmatiche di politica assicurativa della SACE per l'anno 2001, distinguendo fra indirizzi di politica assicurativa generale ed indirizzi per l'orientamento strategico della politica assicurativa per aree geografiche, dettagliando per quest'ultimi indirizzi specifici per singoli Paesi; oppure alla delibera n. 21/2002, adottata su proposta del Ministro delle attività produttive, con cui vengono approvate le linee programmatiche di politica assicurativa della SACE per l'anno 2002.

³⁰⁸ Come quanto accaduto con la delibera 28 marzo 2002, n. 27, approvata previa delibera della V Commissione permanente, su proposta del Ministro delle attività produttive, con la quale sono state stabilite linee guida concernenti l'esportazione di beni e servizi destinati alla produzione di energia elettrica di origine nucleare; oppure la delibera 25 luglio 2003, n. 50, approvata previa delibera della V Commissione, su proposta del Ministro delle attività produttive, con cui vengono formulate linee di indirizzo per l'attività assicurativa della SACE nei confronti dell'Iraq, al fine di permettere all'Istituto di svolgere la sua missione di sostegno delle esportazioni e degli investimenti all'estero degli operatori nazionali, in rapporto alle attività di ricostruzione del Paese.

³⁰⁹ Su cui v. A. BEVIGLIA ZAMPETTI, *La Simest*, in A. GIARDINA, G. TOSATO (a cura di), *Diritto del Commercio Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1996, 513 ss.

mitato, su proposta del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, di concerto con il Ministro del Commercio con l'Estero, demandando poi ad apposito decreto interministeriale la definizione delle condizioni, delle modalità e dei tempi di concessione dei contributi.

Attribuendo tali poteri normativi al CIPE, anche l'art. 14 contribuisce ad alleggerire le diverse procedure tramite un ulteriore processo di delegificazione rispetto alla precedente normativa contenuta nella legge n. 227/1977³¹⁰. Il Comitato è inizialmente intervenuto con delibera 6 agosto 1999, n. 160, approvata su proposta dei Ministri competenti, attraverso la quale vengono formulati alcuni indirizzi da seguire nella predisposizione del citato decreto interministeriale³¹¹. Contestualmente è stata pure adottata la delibera n. 161, approvata su proposta dei Ministri competenti, previa delibera della V Commissione permanente, con cui vengono definite le tipologie e le caratteristiche delle operazioni ammissibili al contributo. Successivamente, questa decisione è stata modificata con delibera 28 marzo 2002, n. 28, approvata previa delibera adottata dalla V Commissione permanente, su proposta del Ministro delle attività produttive, e con delibera 20 luglio 2007, n. 60, approvata previa delibera adottata dalla V Commissione permanente, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del commercio internazionale.

L'art. 17, comma 1, del citato decreto legislativo n. 143/1998, inoltre, prevede che, entro il 30 giugno di ciascun anno, il CIPE, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro del commercio con l'estero, deliberi il piano previsionale dei fabbisogni finanziari per l'anno successivo del Fondo per il sostegno dei crediti all'esportazione e degli investimenti all'estero di cui alla legge n. 295/1973, relativamente alle operazioni di finanziamento dei crediti all'esportazione di cui all'articolo 14, la cui gestione è affidata alla SIMEST³¹².

Il CIPE ha inizialmente provveduto con delibera 4 agosto 2000, n. 92, adottata su proposta dei Ministri competenti, previa delibera della V Commissione permanente, alla quale hanno poi fatto seguito numerose altre pronunce³¹³.

³¹⁰ C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, cit., 959.

³¹¹ Si tratta di indirizzi improntati a conferire maggiore flessibilità ai programmi agevolativi, ampliando la gamma degli strumenti creditizi utilizzabili e degli operatori destinatari del contributo, a rispondere alla necessità di adeguare il programma agevolativo sugli smobilizzi dei crediti esteri alle mutate condizioni di mercato, nonché a tenere conto dei recenti accordi conclusi in sede OCSE relativamente ai premi minimi da corrispondere a fronte dell'assicurazione dei rischi politici.

³¹² In base all'art. 25 del d.lgs. n. 143/1998, il Ministero del Commercio con l'Estero e la SIMEST S.p.A. hanno stipulato alcune Convenzioni per la gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo di cui alla legge n. 227/1977, alla legge n. 100/1999, all'art. 14 della legge n. 317/1991, al d.l. n. 251/1981, convertito, con modificazioni, nella legge n. 394/1981 e alla legge n. 304/1990, ed hanno attribuito alla SIMEST, nell'ambito dell'attività di gestione, il compito di predisporre il progetto di piano previsionale dei fabbisogni finanziari per l'anno successivo.

³¹³ Su tutte, delibera n. 59/2007, circa il Piano previsionale dei fabbisogni finanziari per il triennio 2008–2010 del fondo di cui alla legge n. 295/1973 e del fondo rotativo di cui alla legge n. 394/1981; delibera n. 88/2008, circa il Piano previsionale dei fabbisogni finanziari per il triennio 2009–2011; ed infine delibera 6 novembre 2009, n. 110, su proposta del Ministro dell'economia e

Venendo al Capo III del d.lgs. n. 143/1998, merita sottolineare come l'art. 20 introduca una nuova disciplina sul sostegno alle società italiane costituite all'estero, con il preciso intento, da una parte, di favorire la costituzione, ad opera dei soggetti residenti in Italia, di *joint venture* in Paesi non appartenenti all'Ue, dall'altra di favorire la promozione ed il sostegno, finanziario, tecnico ed organizzativo di iniziative di investimento e di collaborazione all'estero di imprese italiane³¹⁴.

In particolare, il comma 1, lettera h-ter), del citato l'art. 20, nel modificare l'art. 1, comma 2, della legge n. 100/1999, prevede che la SIMEST possa partecipare a società italiane o estere che abbiano finalità strumentali al perseguimento degli obiettivi di promozione e di sviluppo delle iniziative di imprese italiane di investimento e di collaborazione commerciale e industriale all'estero. In ragione di tale previsione, ed in virtù del citato potere di direttiva attribuitogli dall'art. 24, comma 2, del d.lgs. n. 143/1998, il CIPE ha adottato diverse delibere con cui indirizzare la SIMEST anche su questo versante della propria attività³¹⁵.

L'art. 24 del decreto legislativo n. 143/1998, oltre che istituire la Commissione permanente ed affidarle un potere generale di indirizzo, con il comma 3 affida alla Commissione il compito di promuovere la costituzione e la diffusione di sportelli per le imprese e gli operatori del settore del commercio con l'estero, ai fini della fruizione dei servizi e delle agevolazioni previste in materia dalle disposizioni vigenti³¹⁶. In attuazione, il CIPE ha adottato la delibera 4 agosto 2000, n. 91, approvata su proposta del Ministero del Commercio con l'Estero, previa delibera della V Commissione permanente, con la quale, al fine di promuovere l'internazionalizzazione del sistema delle imprese, viene stabilito che possono essere costituiti, tra il Ministero del Commercio con l'Estero e le Regioni, "Sportelli regionali per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese". Il CIPE, inoltre, demanda ad Accordi di programma tra Ministero del Commercio con l'Estero e Regioni, con il coinvolgimento di ICE, SIMEST e SACE, la definizione delle modalità di organizzazione e di finanziamento degli Sportelli.

delle finanze sulla quale viene acquisito il concerto del Ministro dello sviluppo economico, circa il piano previsionale elaborato dalla SIMEST concernente i fabbisogni finanziari per il triennio 2010 - 2012.

³¹⁴ Cfr. C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, cit., 963.

³¹⁵ Su tutte, v. la delibera n. 211/1999, approvata su proposta del Ministero del Commercio con l'Estero, previa delibera della V Commissione permanente, che, al fine di favorire il processo di internazionalizzazione di piccole-medie imprese, autorizza la SIMEST S.p.A. a promuovere la costituzione di fondi di investimento mobiliari chiusi con primari istituti bancari e finanziari nazionali o esteri. Oppure, ancora, la delibera n. 29/2002, approvata previa delibera della V Commissione permanente, su proposta del Ministro delle attività produttive, con cui il CIPE invita la SIMEST, in qualità di gestore del Fondo di dotazione del Mediocredito centrale di cui alla legge n. 295/1973, a sollecitare le banche che hanno concesso prestiti ad imprese italiane per finanziare le loro quote di partecipazione in imprese argentine, a modificare i termini di rimborso e di preammortamento dei prestiti stessi, differendoli fino al limite massimo previsto dalle disposizioni vigenti.

³¹⁶ Più in generale, sul tema v. C. SAN MAURO, *L'organizzazione e l'attività amministrativa delle Regioni in tema di promozione e sostegno del commercio internazionale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2008, 525 ss.

Si tratta, questa, della previsione del d.lgs. n. 143/1998 che prevede maggiormente il coinvolgimento delle Regioni. Per quanto attiene alle decisioni assunte dal CIPE, infatti, non viene garantita alcuna partecipazione all'iter di delibera, benché con la riforma del Titolo V della Costituzione la materia "commercio con l'estero" vada annoverata tra quelle di potestà legislativa concorrente³¹⁷. Attualmente, dunque, le Regioni si muovono autonomamente per quanto concerne l'adozione di misure dirette a favorire l'internazionalizzazione delle imprese³¹⁸.

Affianco alle competenze che il CIPE esercita sulla base del d.lgs. n. 143/1998³¹⁹, se ne aggiungono di ulteriori che interessano sempre il settore del commercio estero e si sostanziano nella gestione di risorse finalizzate alla promozione di attività imprenditoriali in altri Paesi. Si fa riferimento alle diverse disposizioni normative che istituiscono appositi fondi o estendono l'utilizzo delle risorse di Fondi preesistenti per finalità di sostegno alle imprese operanti all'estero³²⁰, in

³¹⁷ Si sofferma, in particolare, sul carattere accentrato delle politiche di internazionalizzazione del sistema produttivo, con i conseguenti riflessi sull'apparato organizzativo, e sui dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla legislazione di riferimento, A. TONETTI, *La riforma del sistema di internazionalizzazione delle imprese*, in *Le Regioni*, 2005, 349 ss.

³¹⁸ Per una rassegna dei più importanti interventi legislativi regionali, v. C. SAN MAURO, *L'organizzazione e l'attività amministrativa delle Regioni in tema di promozione e sostegno del commercio internazionale*, cit., 537 ss.

³¹⁹ Oltre a quelle summenzionate se ne aggiungono di ulteriori. Così, ad esempio, in virtù del potere di indirizzo conferito dall'art. 24, comma 2, con delibera 21 dicembre 1999, n. 210, approvata su proposta del Ministero del Commercio con l'Estero, previa delibera della V Commissione permanente, il CIPE ha autorizzato la partecipazione dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) al capitale di società che operano in favore della internazionalizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale. Oppure, ancora, si veda quanto disposto con riferimento alla FINEST S.p.A., società finanziaria per azioni costituita in base all'articolo 2, comma 1, della legge 9 gennaio 1991, n. 19, con il compito di finanziare o partecipare ad imprese e società miste promosse o partecipate nei Paesi dell'Europa centrale e balcanica, nonché nell'Unione Sovietica, da imprese aventi stabile e prevalente organizzazione nel Friuli Venezia Giulia, nel Veneto e nel Trentino-Alto Adige, ovvero da imprese o società aventi stabile organizzazione in uno Stato dell'Unione europea, controllate da imprese residenti nelle regioni menzionate. L'articolo 21, comma 3, del d.lgs. n. 143/1998, prevede che alle partecipazioni e ai finanziamenti della FINEST S.p.A. si applicano le stesse disposizioni che regolano le analoghe attività svolte dalla SIMEST S.p.A., ed in particolare quelle secondo cui il CIPE, con delibera da adottare su proposta del Ministro del commercio estero, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, può derogare ai limiti ordinari dell'attività della FINEST S.p.A. In attuazione è stata formulata la delibera 25 luglio 2003, n. 54, adottata previa delibera della V Commissione permanente, su proposta del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Infine, l'art. 22, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, nel modificare l'art. 1 della legge n. 212/1992, recante disposizioni in materia di collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale, ha demandato al CIPE il compito di individuare annualmente, con apposita delibera, i Paesi ammessi a beneficiare dei contributi erogabili ai sensi della predetta legge. A tal proposito, con delibere n. 14/2002 e n. 49/2003, adottate previa deliberazione della V Commissione, su proposta del Ministero degli affari esteri, di concerto con il Ministero delle attività produttive, il CIPE definisce l'elenco dei paesi ammessi a beneficiare, rispettivamente nel 2002 e nel 2003, dei contributi previsti dalla legge n. 212/1992.

³²⁰ È il caso dell'articolo 8 della legge 28 luglio 1999 n. 266, che prevede che le disponibilità finanziarie esistenti sui Fondi rotativi di cui all'articolo 26 della legge n. 227/1977 e all'articolo 6 della legge n. 49/1987, possono essere destinate fino ad un massimo del 20 per cento, nel corso dell'esercizio finanziario 1999, con decreto interministeriale, per specifiche finalità di sostegno degli investimenti delle piccole e medie imprese nei Paesi in via di sviluppo, comunque non di natura militare o ad essa collegata, nel quadro degli interventi di cui al d.lgs. n. 143/1998. Oppure l'articolo

forza delle quali il Comitato ha esercitato significativi poteri che si sono concretizzati nell'estensione delle fattispecie disciplinate e nel sostegno ad una cerchia maggiore di imprese operanti in diversi mercati³²¹.

Sempre all'interno del commercio estero vanno ricordati, infine, le funzioni normative esercitate dal CIPE in forza dell'art. 6 del d.l. n. 112/2008, che, nel disciplinare il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, modifica il d.l. n. 251/1982, la legge n. 304/1990, il d.lgs. n. 143/1998 ed individua le iniziative ammesse ai benefici a valere sul Fondo rotativo di cui all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 251/1982. Oltre ad individuare specifiche iniziative, l'art. 6 stabilisce, al comma 2, lettera c), che possano essere ammessi ai benefici altri interventi prioritari individuati e definiti dal CIPE, mentre il comma 3 affida al CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro degli affari esteri, la determinazione dei termini, delle modalità e delle condizioni degli interventi, delle attività e degli obblighi del gestore, delle funzioni di controllo, nonché della composizione e dei compiti del Comitato per l'amministrazione del citato Fondo rotativo (cd. Comitato agevolazioni)³²².

80, comma 2, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria 2003) ove si prevede un'estensione analoga al citato art. 8 della legge n. 266/1999, nel corso del triennio 2003-2005, all'erogazione di prestiti per attività di investimento delle imprese italiane nei Paesi in via di sviluppo (PVS) e in quelli in via di transizione. Oppure, ancora, si veda l'articolo 46 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, che autorizza il Ministero delle attività produttive a costituire, ai sensi e per le finalità di cui alla legge n. 100/1990, fondi rotativi per la gestione delle risorse deliberate dal CIPE per il sostegno degli investimenti delle PMI nella Repubblica Federale di Jugoslavia, per il finanziamento di operazioni di *venture capital* nei paesi del Mediterraneo e per favorire il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane. Benché, ai sensi delle disposizioni citate, spetti formalmente ai Ministri competenti di decidere in ordine alla gestione delle risorse secondo quanto previsto, anche il CIPE si è pronunciato su tali operazioni, in ragione delle competenze generalmente esercitate nel settore.

³²¹ Si pensi, ad esempio, alla delibera 13 novembre 2003, n. 99, con cui il CIPE ha inizialmente destinato lo stanziamento di risorse di cui al citato articolo 80, comma 2, della legge n. 289/2002, al sostegno degli investimenti delle imprese italiane in Russia e in Ucraina. Con la successiva delibera n. 39/2006, adottata su proposta del Ministro delle attività produttive, previa delibera della V Commissione permanente, il CIPE ha stabilito che l'utilizzo del predetto stanziamento sia esteso alla Moldova e ai paesi caucasici. Oppure, si veda la delibera 21 dicembre 2000, n. 149, adottata previa delibera della V Commissione permanente, che ha destinato lo stanziamento di risorse di cui al citato art. 8 della legge n. 266/1999 al sostegno degli investimenti delle piccole e medie imprese italiane nella Repubblica federale di Jugoslavia; cui hanno fatto seguito la delibera n. 127/2002, che ha esteso l'utilizzo dello stanziamento anche ad Albania, Bosnia, Macedonia, e la delibera n. 115/2005, adottata su proposta del Ministro delle attività produttive, con cui vi è stata l'ulteriore estensione a favore della Croazia. Da ultimo, si fa riferimento alla delibera 28 marzo 2002, n. 20, con la quale il CIPE ha destinato lo stanziamento di risorse di cui all'art. 8 della legge n. 266/1999 al finanziamento di operazioni di *venture capital* nei Paesi del Mediterraneo, da parte di imprese ubicate nelle aree depresse; ad essa hanno fatto seguito la delibera n. 48/2003, che ha esteso all'Iraq e ai Paesi dell'Africa sub-sahariana l'utilizzazione del detto stanziamento, e la delibera n. 8/2005, che ha ulteriormente esteso l'utilizzo ai Paesi del sud-est asiatico colpiti dal maremoto del 26 dicembre 2004.

³²² Con delibere 6 novembre 2009, n. 112 e n. 113, il CIPE ha esercitato tale potestà normativa. L'art. 42, comma 1, lett. b), del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, ha poi modificato il comma 3 ed ha rimesso la definizione del contenuto normativo ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

11. La cooperazione allo sviluppo

Se, da una parte, la cooperazione in favore dei Paesi in via di sviluppo rappresenta, oramai, un impegno consolidato nell'ambito della Comunità internazionale, al fine di elaborare linee politiche e strumenti attuativi idonei a favorire condizioni di stabilità e di benessere sufficienti ad assicurare relazioni pacifiche tra Paesi, dall'altra, le relazioni con i Paesi esteri, concernenti lo scambio di merci e servizi, nonché l'intermediazione finanziaria, sono divenute una componente essenziale per le imprese italiane. Da qui è derivata la necessità di una normativa che disciplinasse strutture capaci di amministrare con efficienza e trasparenza la cooperazione allo sviluppo, che adeguasse alla realtà operativa le diverse tipologie di aiuto e i differenti tipi di intervento. Si è giunti così alla legge 26 febbraio 1987, n. 49 recante la disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo³²³, che, in particolare, con l'art. 3 istituisce il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) e, anche allo scopo di rafforzare le prerogative del Ministro degli affari esteri, vi fissa la sede di coordinamento interministeriale per la politica di cooperazione.

Successivamente, l'art. 1, commi 21 e 24, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha soppresso il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, mentre il successivo art. 6, comma 4, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, ha attribuito al CIPE le funzioni svolte dal soppresso CICS, fra cui quelle previste dagli articoli 3 e 7 della richiamata legge n. 49/1987. La delibera CIPE n. 63/1998 ha poi adeguato il regolamento interno del Comitato al nuovo conferimento di funzioni, e, in particolare, con l'art. 2 sono state riorganizzate le Commissioni interne, affidando le funzioni istruttorie nel settore alla I Commissione permanente per il coordinamento delle politiche economiche nazionali con le politiche comunitarie.

Anche nel periodo esaminato nel presente Capitolo il CIPE ha esercitato le competenze in materia di cooperazione allo sviluppo appartenenti precedentemente CICS, adottando diverse decisioni che testimoniano come il Comitato contribuisca alla definizione dell'indirizzo politico di settore.

Si pensi all'articolo 3, commi 2 e 6, lettera a), della legge n. 49/1987, che demandava al CICS la definizione degli indirizzi programmatici della cooperazione allo sviluppo e la determinazione delle priorità per aree geografiche, settori e strumenti di intervento.

In attuazione di tale disposto è stata adottata la delibera 4 agosto 2000, n. 77, approvata su proposta del Ministro degli Affari Esteri, previo parere della 1^o Commissione permanente per il coordinamento delle politiche economiche nazionali con le politiche comunitarie, con la quale si sono aggiornate le priorità geografiche e di settore della cooperazione allo sviluppo³²⁴. Tali priorità sono state ulteriormente aggiornate con delibera 2 dicembre 2005, n. 139³²⁵.

³²³ Per una disamina dei contenuti e delle forme di intervento ivi previste, v. E. DEL CASALE, *La nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo*, in *Politica del diritto*, 1989, 99 ss.

³²⁴ Nello specifico, il CIPE stabilisce che i fondi di cui alla legge n. 49/1987 possono essere utilizzati per finanziare attività di cooperazione con la Libia, limitatamente ai settori della sanità,

Seppur transitato sotto la competenza del CIPE, quello della cooperazione allo sviluppo è comunque rimasto un settore fortemente influenzato dagli atti e dagli indirizzi espressi nelle sedi internazionali³²⁶. Da qui deriva l'importante ruolo mantenuto nel tempo dal Ministero degli affari esteri e, in particolare, dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, incardinato nel medesimo Dicastero. Ciò che, viceversa, non viene garantito è il coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione delle decisioni del CIPE. Si conferma così una tendenza che accentra le politiche di cooperazione in capo allo Stato³²⁷ e che, sul versante delle competenze legislative, viene pure avallata dalla giurisprudenza costituzionale, che fa rientrare la disciplina della legge n. 49/1987 nella materia della "politica estera", di esclusiva competenza statale (art. 117, comma 2, lett. a), soprattutto nelle ipotesi di norme che implicano l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni ed agli Stati beneficiari³²⁸.

Una testimonianza di tali tendenze è costituita, su tutte, dalla delibera 2 agosto 2002, n. 61, approvata su proposta del Ministro degli affari esteri, con cui il CIPE prende atto della raccomandazione adottata dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo (Dac) dell'OCSE il 25 aprile 2001, che impegna i Paesi membri allo "slegamento" degli aiuti destinati ai Paesi meno avanzati (Pma), secondo specifiche modalità, a decorrere dal 1° gennaio 2002. Con la stessa delibera, inoltre, si dà mandato al Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo di valutare, per ciascuno dei 49 Paesi meno avanzati, l'entità dello "slegamento" della quota dei crediti di aiuto.

A seguito, poi, della decisione Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo n. 98/2004 con cui si prevede lo "slegamento" del 100% per i crediti d'aiuto concessi ai PMA, il CIPE ha assunto la delibera 6 novembre 2009, n. 93, adottata sempre su proposta del Ministro degli affari esteri, con la quale si prende atto dell'ulteriore raccomandazione del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE del 25 luglio 2008 in ordine alla estensione dello "slegamento" del

dell'agricoltura, della formazione, dello sminamento umanitario e degli interventi umanitari d'emergenza, e possono essere impiegati in Bulgaria, Romania, Moldavia, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan soltanto per finanziare programmi promossi da Organizzazioni non governative (ONG) ed interventi umanitari.

³²⁵ Prevedendo che i fondi di cui alla legge n. 49/1987 possono essere impiegati anche nei territori dell'Armenia, della Georgia, della Moldavia e dell'Ucraina per il finanziamento di attività di cooperazione allo sviluppo in qualunque settore di intervento.

³²⁶ Per un quadro aggiornato del contesto internazionale attuale nel settore e sulle conseguenti sfide da affrontare, v. E. BELLONI, *Le nuove sfide della cooperazione allo sviluppo italiana*, in *La Comunità Internazionale*, 2009, 519 ss.

³²⁷ In generale, sul contributo delle Regioni nella cooperazione allo sviluppo, a partire dai margini concessi dall'art. 2 della legge n. 49/1987, fino agli spazi aperti dalla riforma del Titolo V della Costituzione ed alle proposte di riforma della stessa legge del 1987, v. G. COLETTA, *Il ruolo delle regioni nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2006, 93 ss., cui si rinvia anche per la bibliografia sul punto richiamata.

³²⁸ Basti pensare alla sentenza n. 211/2006 ed alle successive conferme derivanti dalle sentenze n. 131/2008, n. 285/2008. L'impostazione adottata dalla Corte ben si riflette anche sul tenore delle note a commento, come D. STRAZZARI, *Dalla Corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale*, in *Le Regioni*, 2008, 918 ss., oppure F. PALERMO, *Stato, Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?*, in *Le Regioni*, 2008, 1222 ss., cui si rinvia per la bibliografia richiamata.

100% nella concessione di crediti di aiuto, non solo ai PMA, ma anche a tutti i Paesi poveri fortemente indebitati (HIPC) che non sono PMA, a far data dal 1° ottobre 2008. Sempre con la stessa delibera, si dà mandato anche stavolta al Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo di adottare tutte le misure necessarie per l'attuazione della raccomandazione stessa.

Come la legge n. 49/1987 affidava un complesso eterogeneo di funzioni al CICS, così il CIPE ne ha raccolto l'eredità ed ha continuato ad esercitare una pluralità di funzioni di varia natura. Oltre a quelle cui si è già accennato, si pensi all'art. 7 della legge n. 49/1987, che, a valere sul Fondo di rotazione di cui all'art. 6, consente la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane con il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste da realizzarsi in Paesi in via di sviluppo, con partecipazione di investitori pubblici o privati del Paese destinatario o di altri Paesi³²⁹. Il medesimo articolo prevede, tra l'altro, che il CICS - ora il CIPE - stabilisca la quota del Fondo di rotazione da impiegare annualmente allo scopo, i criteri per la selezione delle iniziative, che, sulla base di priorità geografiche o settoriali, devono comunque privilegiare la creazione di occupazione e di valore aggiunto locale, e le condizioni a cui potranno essere concessi i crediti di cui trattasi.

In virtù di tale disposto è stata approvata la delibera 21 dicembre 1993, n. 53, con la quale l'ormai soppresso CICS ha adottato il regolamento di disciplina della concessione dei crediti agevolati di cui all'art. 7 della legge n. 49/1987³³⁰. Di tale competenza si è poi appropriato il CIPE, che, con delibere 6 novembre 2009, n. 92 e 3 agosto 2011, n. 70, su proposta del Ministro degli affari esteri e parere favorevole del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, ha approvato le nuove norme regolamentari che sostituiscono integralmente il precedente regolamento approvato dal CICS³³¹.

12. Il Programma infrastrutture strategiche

³²⁹ Previsione recentemente sostituita dall'art. 7, comma 1, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, come modificato dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98, in forza del quale possono anche essere concessi crediti agevolati ad investitori pubblici o privati o ad organizzazioni internazionali, affinché finanzino imprese miste da realizzarsi in Paesi in via di sviluppo (PVS) o concedano altre forme di agevolazione, identificate dal CIPE, che promuovano lo sviluppo dei Paesi beneficiari. Una quota del medesimo Fondo può essere destinata alla costituzione di un Fondo di garanzia per prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale delle imprese italiane nelle imprese miste.

³³⁰ A testimonianza dell'attenzione prestata sul piano internazionale alla tematica degli aiuti allo sviluppo, si pensi alla coeva dichiarazione conclusiva della conferenza ONU sul finanziamento per lo sviluppo di Monterey del 22 marzo 2002 ed alla dichiarazione di Doha del 2 dicembre 2008, ove è stato ribadito il ruolo catalizzatore dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e, più in generale, delle risorse pubbliche nel mobilitare le risorse del settore privato ed è stato rilanciato il principio della complementarità tra Aiuto pubblico allo sviluppo e investimenti privati.

³³¹ Le delibere CIPE provvedono a dettare la disciplina le regole generali per la programmazione finanziaria e geografica, i requisiti oggettivi e soggettivi delle imprese richiedenti per ottenere i finanziamenti, le condizioni finanziarie a cui ottenere i crediti agevolati.

Le competenze che, senza dubbio, impegnano più l'attività del CIPE ricadono nel settore delle infrastrutture e, in particolare, ruotano attorno al c.d. Programma infrastrutture strategiche.

Questo importante strumento di programmazione è stato introdotto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive" (c.d. legge obiettivo). L'art. 1, comma 1, stabilisce che il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, individua «le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese».

Quanto al procedimento di individuazione delle opere, lo stesso comma 1, disponeva, nella sua versione originale, che «l'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata [...], a mezzo di un programma, formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle Regioni, sentiti i Ministri competenti». Il programma, inoltre, viene inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione. Alla legge finanziaria spetta poi di indicare le risorse necessarie che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati disponibili per la realizzazione degli interventi previsti nel programma. Come forma di coordinamento con un altro strumento di programmazione infrastrutturale, si prevede che il suddetto programma «tiene conto del Piano generale dei trasporti» e che «l'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso»³³². La competenza del Comitato in ordine al Programma infrastrutture strategiche (PIF) deriva dal fatto che lo stesso art. 1, comma 1, dispone che «in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001».

Il Comitato ha adempiuto a tale primo compito con la delibera 21 dicembre 2001, n. 121, approvata su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa discussione in Conferenza Unificata e sentite le singole Regioni, il medesimo giorno in cui è stata promulgata la "legge obiettivo".

La delibera, che rappresenterà - come vedremo - un costante riferimento per la programmazione successiva, reca alcuni corposi allegati, con i quali viene sintetizzato il PIF, con una prima valutazione dei dati di costo e degli importi disponibili già esistenti per i singoli investimenti inclusi nel programma ed una ripartizione degli interventi suddivisi per settore e per singole Regioni.

Dopo breve tempo, i citati riferimenti normativi sono stati modificati ad opera dell'art. 13 della legge 1 agosto 2002, n. 166, che ha sostituito il predetto art. 1 della legge obiettivo. Se, da una parte, è stato mantenuto in capo al Governo l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, dall'altra, è stato elevato il livello di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, introducendo espressamente una forma di intesa. L'individuazione delle citate opere, infatti, viene operata a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, «d'intesa con i Ministri

³³² Sul Piano generale dei trasporti, v. *infra*.

competenti e le Regioni o Province autonome interessate» ed inserito, previo parere del CIPE e «previa intesa della Conferenza unificata», nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Il successivo comma 1-*bis*, inoltre, precisa una serie di indicazioni che il Programma da inserire nel DPEF deve rispettare³³³.

L'intero quadro normativo e, in particolare, i rapporti che vengono ad instaurarsi fra Stato e Regioni nell'esercizio delle competenze inerenti al Programma infrastrutture strategiche, deve essere letto alla luce della fondamentale sentenza della Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303. Con tale pronuncia - per quanto qui di interesse - la Corte è stata chiamata ad accertare se il complesso *iter* procedimentale prefigurato dal legislatore statale sopra richiamato «sia *ex se* invasivo delle attribuzioni regionali», ovvero ad appurare «se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanti una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente»³³⁴. Come noto, nel dare soluzione alla citata questione, la Corte ha sostanzialmente integrato il Titolo V della Costituzione introducendo un nuovo istituto, definito «chiamata in sussidiarietà», con il quale è possibile derogare al normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V³³⁵. Secondo la Corte, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza consentirebbero allo Stato di assumere funzioni normalmente spettanti alle Regioni, in base ad una valutazione dell'interesse pubblico sottostante che sia «proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»³³⁶. Nel rispetto di queste condizioni, lo Stato ha la possibilità di attivare un meccanismo che gli consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche la funzione legislativa regionale, esplicitando così la «vocazione dinamica della sussidiarietà», intesa quale «fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie»³³⁷.

³³³ Quali: elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare (lett. a); costi stimati per ciascuno degli interventi (lett. b); risorse disponibili e relative fonti di finanziamento (lett. c); stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati (lett. d); quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi (lett. e).

³³⁴ Punto 2.1 cons. dir.

³³⁵ Limitandosi solamente a richiamare alcuni contributi che si soffermano, a distanza di tempo, sulla direzione impressa al sistema regionale italiano da parte della sentenza n. 303/2003 e della successiva sentenza n. 14/2004, si vedano gli articoli contenuti nel n. 4-5 di *Le Regioni*, 2008, in ricordo del giudice costituzionale redattore delle citate sentenze, allora recentemente scomparso.

³³⁶ Punto 2.2 cons. dir.

³³⁷ Nella specie, la Corte rigetta, ai sensi di cui in motivazione, le censure sollevate dalle Regioni ricorrenti contro la versione originaria dell'art. 1, c. 1, della legge obiettivo. Si legge al punto 4.1, cons. dir. della sentenza, che «predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina». «Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua

Stabilita una simile concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adequatezza, il CIPE ha tenuto ben presente l'imprescindibilità dell'intesa tra Stato e singola Regione ai fini dell'attuabilità del programma delle infrastrutture strategiche interessanti il territorio di competenza. È stato costantemente sottolineato, inoltre, come l'intesa possa anche essere successiva ad un'individuazione effettuata unilateralmente dal Governo, precisando altresì che i finanziamenti concessi all'opera siano da considerarsi inefficaci finché l'intesa non si sia perfezionata.

Nella sostanza, la citata delibera n. 121/2001 non è mai stata sostituita da una pronuncia successiva, ma l'elenco delle opere ricomprese nel Programma infrastrutture strategiche è stato costantemente modificato ed aggiornato. Da questo punto di vista, la procedura prevista dalla legge obiettivo, come successivamente modificata, è stata più volte attivata, così che il CIPE si è espresso più volte per rilasciare il parere necessario per integrare l'Allegato infrastrutture del DPEF con l'indicazione dei nuovi interventi³³⁸.

Il parere favorevole del CIPE è stato sempre accompagnato da numerosi "inviti" e "raccomandazioni" rivolti al Ministro di settore, con indicazioni sia di carattere procedimentale - concernenti, ad esempio, l'attivazione di forme di confronto con le amministrazioni interessate, la necessità di operare una più precisa quantificazione dei costi e delle coperture, la sottoposizione di dettagliate relazioni sullo sviluppo delle iniziative già avviate, la trasmissione di prospetti in cui vengano detta-

reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleggi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione».

Nel caso di specie, in ragione delle modifiche apportate all'articolato della legge obiettivo, «l'intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l'efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 1». Si aggiunge, inoltre, come non assuma rilevanza se detta intesa «preceda l'individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo»; qualora tale attività sia stata già posta in essere, «essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta». L'interpretazione coerente con il sistema costituzionale dei rapporti Stato-Regioni impone «di negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121».

³³⁸ Si pensi, a titolo di esempio, alla delibera CIPE 18 marzo 2005, n. 3, adottata su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa del Ministro dell'economia e delle finanze, con cui viene integrato il I Programma infrastrutture strategiche; oppure alla delibera CIPE 15 luglio 2005, n. 79, ove si esprime parere favorevole sul "Documento di programmazione economica e finanziaria - Programmare il territorio, le infrastrutture, le risorse", integrativo del DPEF 2006 - 2009; alla delibera 6 aprile 2006, n. 130, recante parere favorevole sull'elenco integrativo del DPEF 2007-2010, e che sostituisce l'intero allegato 1 alla delibera n. 121/2001; alla delibera 28 giugno 2007, n. 45, recante parere favorevole sul documento del Ministero delle infrastrutture dedicato al DPEF 2008-2012; alla delibera 4 luglio 2008, n. 69, recante parere favorevole sull'elenco integrativo del DPEF 2009-2013; alla delibera 15 luglio 2009, n. 52, concernente l'allegato opere infrastrutturali DPEF 2010-2013.

gliati gli interventi da attivare, ecc. - che contenutistico - ad esempio, chiedendo di tener conto dei contratti di programma che prevedono interventi infrastrutturali.

Dal punto di vista procedimentale, il CIPE sollecita spesso il Ministro di settore a trasmettere i documenti contenenti l'elenco delle opere da inserire nel PIS dopo che siano intervenuti i pareri dei rappresentanti delle autonomie territoriali, di modo che il Comitato possa essere l'ultimo soggetto ad esprimersi, una volta chiarito il quadro delle richieste.

Infine, ad ulteriore riprova della valenza politica dello strumento programmatico, si contano molteplici interventi legislativi che inseriscono *ex lege* opere da realizzare all'interno del Programma infrastrutture strategiche³³⁹.

Oltre alla programmazione generale di cui al Programma infrastrutture strategiche, al CIPE viene affidata anche l'approvazione dei progetti delle singole opere ivi comprese. Si tratta, questa, di una competenza che, indirettamente, incide indubbiamente sulla programmazione generale delle opere infrastrutturali, ma che, in sostanza, si risolve in una funzione di amministrazione attiva.

È bene subito anticipare che questa competenza impegna il Comitato con grande frequenza, tanto da rappresentare un'attività forse troppo defatigante nella prospettiva di un organo che dovrebbe esercitare funzioni di programmazione complessiva.

Lo stesso citato art. 1 della legge n. 443/2001, al comma 2, delega il Governo a «definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1», e, in particolare, tra i principi e criteri direttivi stabilisce alla lettera c) che al CIPE, integrato dai presidenti delle Regioni interessate, spetta il compito di «valutare le proposte dei promotori, di approvare il progetto preliminare e definitivo, di vigilare sulla esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera e, ove prevista, della VIA istruita dal competente Ministero». Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti «cura le istruttorie, formula le proposte ed assicura il supporto necessario per l'attività del CIPE, avvalendosi, eventualmente, di una apposita struttura tecnica, di advisor e di commissari straordinari».

In attuazione, il Governo ha adottato il d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, recante la disciplina per «la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale», sostituito poi dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE». Qui viene ribadito, innanzitutto, che l'approvazione dei progetti ricompresi nel Programma infrastrutture strategiche «avviene d'intesa tra lo Stato e le regioni nell'ambito del CIPE allargato ai presidenti delle regioni e province autonome interessate» (art. 1, c. 2, d.lgs. n. 190/2002; art. 161, c.

³³⁹ Così, l'art. 80, comma 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che inserisce il «Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici»; l'art. 4, comma 151, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, con riguardo alle opere intese ad «assicurare efficienza funzionale ed operativa e l'ottimizzazione dei costi di gestione dei complessi immobiliari sedi delle istituzioni dei presidi centrali e la sicurezza strategica dello Stato e delle opere la cui rilevanza culturale trascende i confini nazionali»; l'articolo 2, comma 256, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che inserisce il «Pas-sante grande di Bologna» nel Programma delle infrastrutture strategiche.

2, d.lgs. n. 163/2006). Di seguito, vengono dettate discipline parzialmente differenti per quanto riguarda l'approvazione dei progetti preliminari e definitivi³⁴⁰.

Per quanto riguarda i progetti preliminari (art. 3, d.lgs. n. 190/2002 ed art. 165 d.lgs. n. 163/2006), si dispone che il Ministero competente, una volta acquisito dai soggetti aggiudicatori il progetto preliminare corredato di tutta la documentazione concernente pareri ed autorizzazioni richieste, «formula la propria proposta al CIPE, che si pronuncia nei successivi trenta giorni» (comma 4). Il progetto viene approvato dal CIPE, il quale «decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera» (comma 5). Come già ricordato, la prassi tuttavia attesta come all'interno dei Comitati non si vada quasi mai al voto, ma si cerchi di raggiungere il consenso effettivo di tutti i partecipanti alla seduta. Una procedura particolarmente aggravata, tuttavia, viene prevista ove si voglia approvare il progetto preliminare in caso di motivato dissenso delle autonomie territoriali (comma 6). L'art. 13 della legge 1 agosto 2002, n. 166, inoltre, prevede anche che le opere medesime siano comprese in intese generali quadro tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento e della realizzazione degli interventi.

In attuazione di queste previsioni, il CIPE adotta delle delibere che vengono approvate su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa del Ministro dell'economia e delle finanze. Queste decisioni presentano una struttura ricorrente, nelle quali, innanzitutto, il CIPE prende atto delle risultanze dell'istruttoria svolta dal MIT. Da un punto di vista generale, si attestano principalmente le caratteristiche dell'opera progettata, il soggetto aggiudicatore, il responsabile della redazione dei progetti definitivi (se coincidente con lo stesso soggetto aggiudicatore), la tempistica di realizzazione prevista, i piani economico-finanziari sintetici e le relazioni istruttorie, nonché la copertura finanziaria.

Più nello specifico, da un punto di vista particolare, il CIPE prende atto, innanzitutto, degli aspetti tecnico-procedurali legati all'espletamento degli obblighi normativi, quali, ad esempio, la trasmissione del progetto preliminare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, alle Amministrazioni ed agli organismi competenti, alle Regioni interessate, per consentire la formulazione di osservazioni o per l'eventuale rilascio di pareri o intese (es. intesa Stato-Regione sulla localizzazione urbanistica dell'opera o i pareri in materia di valutazione dell'impatto ambientale), oppure l'aver dato notizia dell'avvio del procedimento e l'aver espletato l'iter procedurale per la valutazione di impatto ambientale. Per quanto riguarda gli aspetti attuativi, il CIPE attesta l'identità del soggetto aggiudicatore, la modalità prevista per l'affidamento dei lavori, il cronoprogramma e la tempistica di realizzazione, l'attribuzione del Codice unico di progetto³⁴¹. Infine, per gli aspetti finanziari, il

³⁴⁰ Al riguardo, cfr. T. PAPARO, *La progettazione delle infrastrutture strategiche (artt. 164-171)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010, 849 ss., anche per la bibliografia e la giurisprudenza ivi richiamata.

³⁴¹ L'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione", prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2003, ogni progetto di investimento pubblico deve essere dotato di un codice unico di progetto (CUP), che le competenti ammini-

Comitato dà atto in ordine alla quantificazione dei costi complessivi ed alla richiesta di assegnazione di risorse per la progettazione definitiva. A livello propriamente decisorio, il CIPE delibera, innanzitutto, sull'approvazione del progetto preliminare, per lo più condizionato al recepimento delle prescrizioni e delle raccomandazioni proposte dal MIT - in accoglimento sia degli elementi fatti presenti al MIT da parte degli altri soggetti coinvolti nella procedura, sia dei rilievi svolti dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) in fase di istruzione della delibera - anche ai fini della attestazione di compatibilità ambientale e dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, perfezionando così, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-Regione sulla localizzazione delle opere. Inoltre, il CIPE può concedere dei contributi al soggetto attuatore.

L'approvazione dei progetti definitivi viene disciplinata dall'art. 4 del d.lgs. n. 190/2002, ora art. 166 del d.lgs. n. 163/2006. A questo proposito, veniva previsto che il Ministero convocasse una Conferenza di servizi che coinvolgesse ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel CIPE, tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi ed autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché i gestori di opere interferenti (comma 3). Dopo la conclusione della Conferenza di servizi il Ministero valutava la compatibilità delle proposte e delle richieste ivi formulate rispetto alle indicazioni vincolanti contenute nel progetto preliminare approvato e - in base al tenore letterale della precedente disciplina - «formula la propria proposta al CIPE che, nei trenta giorni successivi, approva, con eventuali integrazioni o modificazioni, il progetto definitivo, anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità» (comma 4)³⁴². L'approvazione del progetto definitivo, «adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il CIPE»,

strazioni o i soggetti aggiudicatori devono richiedere al CIPE, secondo la procedura da esso definita previo parere della Conferenza unificata.

Il Comitato si è pronunciato: con delibera 15 febbraio 2000, n. 12, tramite la quale, fra l'altro, è stata prevista l'individuazione di tutti gli investimenti pubblici attraverso tale codice identificativo unico; con delibera 21 dicembre 2000, n. 144, con la quale si è dato avvio, in linea con il documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 9 novembre 2000, alla procedura di assegnazione automatica del CUP, prevedendo che detto codice - basato sui dati caratteristici del singolo progetto - sia assegnato con apposita procedura, operante in ambito CIPE, partendo dall'immissione guidata di alcune informazioni di base; ed infine con le delibere 27 dicembre 2002, n. 143, e 29 settembre 2004, n. 24, con cui il CIPE, ai sensi del citato art. 11 della legge n. 3/2003, ha, rispettivamente, definito il sistema per l'attribuzione del CUP che deve essere richiesto dall'Amministrazione o dal soggetto titolare del progetto, e stabilito che il CUP deve essere riportato su tutti i documenti amministrativi e contabili relativi a progetti d'investimento pubblico, oltre ad essere utilizzato nelle banche dati interessate ai suddetti progetti.

Occorre anche ricordare che la legge 13 agosto 2010, n. 136, recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", definisce, tra l'altro, le sanzioni applicabili in caso di inosservanza degli obblighi previsti dalla legge stessa, tra cui la mancata apposizione del CUP sugli strumenti di pagamento.

³⁴² A seguito delle modifiche recentemente apportate dal d.l. 3 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, non è più prevista l'indizione della Conferenza di servizi, mentre viene espressamente riconosciuta la facoltà del CIPE di disporre la proroga dei termini per l'emanazione del decreto di esproprio (comma 4-bis) o disporre la revoca del finanziamento a carico dello Stato qualora il soggetto aggiudicatore non provveda alla pubblicazione del bando di gara (comma 5-bis).

sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato, oltre a consentire la realizzazione e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato. Anche in questo caso, l'eventuale dissenso della Regione o Provincia autonoma può essere superato con le medesime procedure aggravate richiamate sopra (comma 5).

Anche per i progetti definitivi la delibera CIPE viene adottata su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa del Ministro dell'economia e delle finanze. Quanto ai contenuti delle pronunce, il CIPE prende atto delle risultanze dell'istruttoria svolta dal MIT, sotto gli aspetti tecnico-procedurali, rispetto alle caratteristiche dell'opera progettata; al soggetto che ha redatto il progetto definitivo; alla conformità con il progetto preliminare e le prescrizioni dettate in sede di approvazione dello stesso; alla trasmissione del progetto definitivo al Ministero di settore, alle altre Amministrazioni interessate, ai vari Enti gestori delle interferenze, le cui osservazioni sono state valutate dal Ministero; all'avvenuta comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento per la dichiarazione di pubblica utilità; alla sottoposizione a valutazione di impatto ambientale; all'avvenuto rilascio di nulla osta o di altre autorizzazioni; all'indizione della citata Conferenza di Servizi sul progetto definitivo. Sotto l'aspetto attuativo, il CIPE attesta l'individuazione del soggetto aggiudicatore, le modalità di realizzazione, la tempistica dei lavori. Sotto l'aspetto finanziario, il Comitato prende atto del costo complessivo, valutato anche rispetto al costo indicato nella delibera di approvazione del progetto preliminare, dei finanziamenti disponibili, della presentazione dello schema analitico del piano economico-finanziario. Nel suo contenuto propriamente decisionale, la delibera dispone l'approvazione progetto definitivo - anche qui, subordinatamente alle prescrizioni ed alle raccomandazioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base dei rilievi degli altri soggetti coinvolti - anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, del riconoscimento della compatibilità ambientale dell'opera, del perfezionamento, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, dell'intesa Stato-Regione sulla localizzazione dell'opera. Viene inoltre disposta l'eventuale approvazione del programma della risoluzione delle interferenze e la concessione di contributi.

Come anticipato, queste competenze esercitate dal CIPE si rivelano molto onerose e defatiganti, perché coinvolgono il Comitato non soltanto nell'approvazione dei progetti, ma anche nelle variazioni dei singoli aspetti delle decisioni già adottate. Così, non è infrequente che il Comitato debba pronunciarsi, ad esempio, sulla reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio³⁴³, sulla modifica del soggetto aggiudicatore³⁴⁴, sulle variazioni e modifiche quadro economico³⁴⁵, sull'autorizzazione alla concessione di ulteriori finanziamenti³⁴⁶, sull'autorizzazione all'utilizzo di future economie di gara³⁴⁷.

³⁴³ Da ultimo, delibera n. 76/2012.

³⁴⁴ Delibera n. 59/2011.

³⁴⁵ Delibera n. 84/2012.

³⁴⁶ Delibera n. 87/2011.

³⁴⁷ Delibera n. 74/2012.

Contestualmente con l'imperversare della crisi finanziaria ed economica, è stato dato avvio ad un più organico utilizzo delle risorse nazionali destinate alle politiche di sviluppo territoriali per la realizzazione delle grandi infrastrutture.

L'articolo 6-*quinquies*, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, introdotto in sede di conversione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, a decorrere dall'anno 2009, un Fondo, alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, per il finanziamento, in via prioritaria, di «interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese» - il c.d. Fondo infrastrutture, di cui si è già accennato³⁴⁸. Il successivo comma 2 affida al CIPE la ripartizione di tale fondo, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario³⁴⁹.

Successivamente è intervenuto l'art. 18 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, il quale prevede che, in considerazione della eccezionale crisi economica internazionale e della conseguente necessità della riprogrammazione nell'utilizzo delle risorse disponibili, fermi i criteri di ripartizione territoriale, le competenze regionali nonché quanto previsto dall'art. 6-*quinquies* del richiamato d.l. n. 112/2008, dispone che il CIPE, presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, in coerenza con gli indirizzi assunti in sede europea, assegni, fra l'altro, una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate al citato Fondo infrastrutture, anche «per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche per la mobilità»³⁵⁰.

Infine, è utile richiamare anche l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 88/2001, con cui si dispone che l'intervento del Fondo aree sottoutilizzate - ora Fondo per lo sviluppo e la coesione - sia finalizzato «al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale».

In virtù di questo quadro normativo, dunque, molte risorse disponibili per le politiche di sviluppo territoriale sono state utilizzate per la realizzazione di singole opere o per il finanziamento di programmi infrastrutturali³⁵¹.

³⁴⁸ V. *retro* par. 6.

³⁴⁹ Cfr. delibera 13 maggio 2010, n. 31, Riprogrammazione del fondo infrastrutture ex decreto legge n. 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008, art. 6-*quinquies*”.

³⁵⁰ Cfr. delibera CIPE 6 marzo 2009, n. 3, “Assegnazione di risorse a favore del Fondo infrastrutture a carico del Fondo per le aree sottoutilizzate”.

³⁵¹ Cfr., su tutte, delibera CIPE 6 marzo 2009, n. 5, “Finanziamento del rifacimento della pista aeroportuale e sua rototraslazione da collocare nell'ambito dell'area «Dal Molin» in Vicenza e progettazione del completamento della tangenziale nord di Vicenza”; delibera 26 giugno 2009, n. 49, “Assegnazione dell'importo di 5,5 milioni di euro, a carico del Fondo infrastrutture, a favore del

Nell'ambito delle politiche condotte mediante il Programma infrastrutture strategiche, poi, si innestano ulteriori strumenti programmatori che, coordinatamente con esso, si occupano di particolari settori di opere pubbliche o di specifiche problematiche.

Così, ad esempio, l'art. 80, comma 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), che prevede, nell'ambito del programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443/2001, la predisposizione – da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca – di un «Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici», con particolare riguardo delle strutture insistenti nelle zone soggette a rischio sismico. Quanto al procedimento di adozione, si dispone la sottoposizione di detto piano al CIPE, il quale, sentita la Conferenza Unificata, ripartisce le risorse tenuto conto di quanto stabilito a proposito delle competenze degli enti locali dall'art. 3 della legge n. 23/1996.

Nel rispetto della procedura prevista a livello legislativo, ma garantendo forme possibilmente più stringenti di raccordo con le Regioni³⁵², il CIPE ha adottato la delibera 20 dicembre 2004, n. 102, concernente il “I programma delle opere strategiche - Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici”. Tale Piano definisce le modalità di ripartizione delle disponibilità medesime tra le Regioni, ma non riporta l'elenco degli interventi da effettuare per le finalità di cui all'art. 80, comma 21, della legge n. 289/2002, bensì individua il percorso per la redazione dei programmi pluriennali a base regionale. La decisione, inoltre, prevede “raccomandazioni” dirette alle Regioni e “inviti” rivolti al Ministro, fra cui quello di relazionare periodicamente sull'attuazione del programma e a sottoporre al Comitato un ulteriore programma stralcio.

Le ulteriori modalità attuative del “I programma stralcio” devono essere definite nell'ambito della Conferenza Unificata, ed è proprio in base a quanto deciso in questa sede che, volendo introdurre maggiori poteri regionali di controllo e coordinamento sull'uso delle risorse statali, la prima decisione del CIPE è stata successivamente modificata con la delibera 2 dicembre 2005, n. 157. Con la delibera 17 novembre 2006, n. 143, nel rispetto della medesima procedura, viene poi approvato il “II programma stralcio” e si dà conto dell'avvio del sistema di relazione semestrale da parte del Ministro.

Ministero dell'interno per il finanziamento dei lavori di ristrutturazione del Palazzo dei Ministeri e dell'Aranciaia, nella Città di Parma, destinati a nuove sedi di uffici dei Carabinieri”; delibera 31 luglio 2009, n. 59, assegnazione alla Regione Veneto di risorse per “Opere di salvaguardia della laguna e della città di Venezia”; delibera 6 novembre 2010, n. 103, “Assegnazione di un finanziamento per le piccole e medie opere nel Mezzogiorno”; delibera 17 dicembre 2009, n. 121, “Assegnazioni di fondi in vista della realizzazione del ponte sullo stretto di Messina”; delibera 18 novembre 2010, n. 103, “Assegnazione di risorse alla Scuola europea di Varese”.

³⁵² A questo proposito, il MIT ha istituito una Commissione tecnico-scientifica avente funzioni di supporto tecnico per le attività di cui all'art. 80, comma 21, della legge n. 289/2002 e costituita da rappresentanti dei Ministeri interessati, del Consiglio superiore dei lavori pubblici, del Servizio sismico nazionale e da due componenti designati dal Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Tale Commissione ha elaborato il Piano sulla base delle indicazioni fornite dalle singole Regioni.

Nel proseguo, il CIPE è intervenuto più volte sui Piani straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici già approvati³⁵³ e si è preso atto delle Relazioni semestrali sullo stato di avanzamento del 1° e del 2° Programma stralcio³⁵⁴. Più recentemente, è stata impressa una netta accelerazione a livello legislativo che ha condizionato la programmazione del CIPE, garantendo anche un intervento diretto delle Commissioni parlamentari nell'individuazione delle opere³⁵⁵.

Il ricorso congiunto alla programmazione degli interventi infrastrutturale e delle politiche di sviluppo viene testimoniato anche dal d.l. 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile". All'art. 4, comma 1, lettera b), si dispone la predisposizione e l'attuazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con le Amministrazioni interessate e con la Regione Abruzzo, sentiti i sindaci dei Comuni interessati, di «un piano di interventi urgenti per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati dagli eventi sismici». Il successivo comma 4, inoltre, prevede che con delibera del CIPE sia riservata alla Regione Abruzzo una quota aggiuntiva delle risorse del Fondo infrastrutture «destinate al finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica»³⁵⁶.

Ancora, quale ulteriore esempio di programmazione infrastrutturale settoriale, è possibile citare l'art. 44-*bis* del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, introdotto dalla legge

³⁵³ Cfr., ad esempio, delibera CIPE 21 febbraio 2008, n. 17, recante definanziamenti e riprogrammazioni su proposta di alcune Regioni; delibera 18 dicembre 2008, n. 114, su accantonamento di risorse; delibera 26 giugno 2009, n. 48, "Assegnazione di risorse per la nuova sede della «Scuola per l'Europa» di Parma".

³⁵⁴ Cfr. delibere 13 maggio 2010, n. 15, 5 maggio 2011, n. 46, 3 agosto 2011, n. 76, e 30 aprile 2012, n. 66.

³⁵⁵ L'art. 7-*bis*, c. 1, d.l. 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, ha previsto che al "Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici" venga destinato un importo non inferiore al 5 per cento delle risorse stanziare per il programma delle infrastrutture strategiche in cui il Piano stesso è ricompreso. L'art. 2, c. 239, della successiva legge 23 dicembre 2009 n. 191 (legge finanziaria 2010), dispone che, al fine di garantire condizioni di massima celerità nella realizzazione degli interventi necessari per la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico delle scuole, previa approvazione di apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia nonché per i profili di carattere finanziario, siano individuati gli interventi di immediata realizzabilità, con la relativa ripartizione degli importi tra gli enti territoriali interessati.

³⁵⁶ Ai sensi del citato art. 4, c. 1, del d.l. n. 39/2009, v., fra l'altro, delibera 6 novembre 2009, n. 82, concernente il "programma stralcio", finanziato con il Fondo infrastrutture, degli "interventi urgenti per ripristino immobili pubblici nella città e nella provincia de L'Aquila danneggiati a seguito degli eventi sismici verificatisi nel mese di aprile 2009"; delibera 31 luglio 2009, n. 79, "Assegnazione dell'importo di quaranta milioni di euro a favore del programma stralcio per la parziale ricostruzione dell'Università de L'Aquila"; delibera 23 marzo 2012, n. 44, concernente il II° programma stralcio di "interventi di ripristino di immobili pubblici nella città e nella provincia di L'Aquila (Sisma dell'aprile 2009)", a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Ai sensi del citato art. 4, c. 4, del d.l. n. 39/2009, invece, v., su tutte, la delibera 26 giugno 2009, n. 47, recante "Assegnazione di risorse a favore della regione Abruzzo, per interventi in materia di edilizia scolastica", nell'ambito del citato "Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici".

di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, il quale prevede che a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria venga predisposto un programma degli interventi per fronteggiare la grave crisi di sovrappopolazione delle carceri e che, con successivi decreti del Presidente del Consiglio, adottati con la procedura indicata nella norma stessa, siano determinate le opere necessarie per l'attuazione di detto programma, opere che vengono inserite nel Programma infrastrutture strategiche.

In attuazione, il CIPE ha adottato, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la delibera 31 luglio 2009, n. 59, recante assegnazione di risorse per "Interventi di edilizia". Con tale "Programma straordinario per il finanziamento di istituti penitenziari in corso di costruzione" si individuano istituti interessati dagli interventi, costi, finanziamenti già disponibile, percentuale di avanzamento lavori, finanziamenti richiesti a valere sulle risorse del Fondo infrastrutture, capienza del nuovo istituto, nonché numerose direttive rivolte al Ministro di settore circa l'attuazione ed il controllo.

Le funzioni di programmazione infrastrutturale del CIPE, in via coordinata con il Programma infrastrutture strategiche, interessano anche il settore idrico. Così, l'articolo 4 della legge 350/2003, demanda al Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, di definire un programma degli interventi infrastrutturali finalizzati ad assicurare il recupero di risorse idriche disponibili in aree di crisi del territorio nazionale e per il miglioramento e la protezione ambientale, di cui all'art. 141 della legge n. 388/2000, comprensivo di relative risorse finanziarie, sulla base delle richieste degli enti interessati agli interventi, per il tramite delle Regioni competenti per territorio.

I citati Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni, presentano al CIPE il "Programma nazionale degli interventi nel settore idrico", che, in coerenza - fra l'altro - con gli Accordi di programma quadro esistenti ed il Programma infrastrutture strategiche, indica le risorse finanziarie assegnate ai singoli interventi e ne definisce la gerarchia delle priorità (comma 35 ss.).

Nel rispetto della procedura fissata a livello legislativo, su proposta dei Ministri competenti, sempre in stretto concerto con le amministrazioni regionali interessate, il CIPE ha dapprima adottato la delibera 27 maggio 2005, n. 74, con cui è stato approvato il "Programma nazionale degli interventi nel settore idrico", comprensivo di finanziamento degli interventi³⁵⁷, ed ha stabilito che le modificazioni ed integrazioni del programma saranno approvate con successive delibere del Comitato stesso.

Il CIPE è nuovamente intervenuto con la delibera 29 marzo 2006, n. 117, secondo la medesima procedura e analogo coinvolgimento delle amministrazioni regio-

³⁵⁷ La delibera fa riferimento negli allegati a diverse tipologie di intervento: allegato 1, relativo alle opere idriche già inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche; allegato 2, concernente gli interventi proposti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; allegato 3, inclusivo degli interventi di cui all'art. 4, comma 31, della legge n. 350/2003, indicati dal Ministero delle politiche agricole e forestali in base a stato di avanzamento della progettazione e ad altri criteri di priorità predefiniti; allegato 4, che riporta l'intero quadro dei fabbisogni del comparto irriguo, predisposto dal Ministero delle politiche agricole e forestali; allegato 5, elenco degli interventi prioritari individuati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare tra quelli ricompresi nell'allegato 2.

nali interessate, con cui è stato integrato, con riferimento alle Regioni del centro-nord, l'allegato 3 della precedente delibera n. 74/2005, relativo "Programma irriguo di completamento" e inclusivo degli interventi di cui al citato art. 4 della legge n. 350/2003³⁵⁸. Successivamente, la delibera 18 novembre 2010, n. 92, ha invece approvato il nuovo "Programma irriguo nazionale - Regioni del sud Italia".

Sempre nel settore idrico, infine, Il CIPE ha intercettato un complesso di risorse messe a disposizione, fra l'altro, per il cessato intervento straordinario nel Mezzogiorno e dalla legge finanziaria del 2001, per la realizzazione di un "Programma per l'approvvigionamento idrico in agricoltura e per l'adeguamento e lo sviluppo dell'irrigazione".

Il Comitato ha dapprima approvato la delibera 14 giugno 2002, n. 41, adottata su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, con cui sono state indicate una serie di linee guida, rivolte al predetto Ministro, per la realizzazione di tale Programma. Successivamente, con delibera 19 dicembre 2002, n. 133, è stato approvato il suddetto Programma, dopo la sua elaborazione da parte del Ministro competente, in concorso con le Regioni interessate, sebbene siano stati sollevati alcuni rilievi a proposito dei termini con cui è stata attuata la precedente delibera³⁵⁹.

Altri strumenti di programmazione nel settore infrastrutturale, viceversa, non fanno espresso richiamo del Programma infrastrutture strategiche e si sviluppano in parallelo ad esso.

Così, l'articolo 32, comma 1, il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, istituisce nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico" e stabilisce che le risorse del Fondo siano assegnate dal CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e siano destinate prioritariamente, tra l'altro, alle opere ferroviarie da realizzare ai sensi della legge finanziaria 2010 ed ai Contratti di programma con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A.

³⁵⁸ Questa pronuncia è stata poi modificata con la delibera 21 dicembre 2007, n. 145. La delibera CIPE 22 luglio 2010, n. 69, ha poi rimodulato il citato "Programma irriguo di completamento", elencando gli interventi ammessi a finanziamento, suddivisi per Regione, con indicato il soggetto beneficiario e la relativa descrizione, modificata infine dalla delibera 23 marzo 2012, n. 46.

³⁵⁹ Le linee guida tracciate dal CIPE nella delibera n. 41/2002 evidenziavano la necessità di privilegiare l'utilizzo irriguo delle acque reflue. A questo proposito, il Comitato prende atto «che il Programma comprende attualmente un solo intervento che prevede l'utilizzo delle acque reflue e che, pertanto, vanno approfondite le cause di una così scarsa propensione a tale tipologia di interventi, in particolare in Regioni dove la siccità ha provocato gravi danni alle produzioni agricole». Nonostante ciò, il Programma viene ugualmente approvato ritenendo «comunque urgente consentire l'avvio e/o il completamento di opere considerate prioritarie dal Ministero delle politiche agricole e forestali già concordate con le Regioni».

Successivamente sono state adottate la delibera 20 dicembre 2004, n. 78, recante la rimodulazione del Programma con riguardo ad alcune opere o finanziamenti e la delibera 21 dicembre 2007, n. 144, con cui si provvede alla sostituzione del soggetto aggiudicatore di alcuni interventi.

Il Comitato ha approvato una serie delibere, nel rispetto della procedura indicata, con cui è stata finanziata la realizzazione di singole opere, anche nell'ambito dei più recenti Contratti di programma in corso³⁶⁰.

Ulteriormente, l'art. 4, comma 1, d.l. 23 giugno 1995, n. 244, autorizzava il Ministro del tesoro a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti, entro i limiti specificati nella norma stessa, per il finanziamento di grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse del territorio nazionale approvate dal CIPE.

In base al successivo art. 14, comma 6, del decreto legge 25 maggio 1996, n. 286, la Cassa depositi e prestiti veniva autorizzata a concedere mutui a Comuni e Province per interventi di edilizia scolastica da realizzare nelle aree depresse del territorio nazionale, «con requisiti di necessità ed urgenza, di celere esecuzione o di completamento funzionale, individuati con apposito programma predisposto dal Ministro della pubblica istruzione, sentite le Regioni interessate e approvato dal CIPE».

In attuazione veniva dapprima adottata la delibera CIPE 26 giugno 1996, n. 89, su proposta dell'allora Ministro della pubblica istruzione, con cui veniva approvato il programma di cui sopra, il cui elenco degli interventi da realizzare nei rispettivi ambiti territoriali è stato redatto sulla base delle priorità individuate dalle Regioni interessate. Veniva, altresì, demandato all'Amministrazione di settore la puntuale determinazione della quota di mutuo da assegnare a ciascun intervento, nell'ambito dell'importo indicato in delibera quale limite massimo all'assegnazione, e si prevedeva, tra l'altro, che l'utilizzo delle economie realizzate in fase di aggiudicazione dei lavori e delle eventuali altre disponibilità sarebbe stato destinato al finanziamento di un programma integrativo predisposto dalla citata Amministrazione, sentite le Regioni interessate, da sottoporre all'approvazione dello stesso CIPE.

In forza di queste previsioni, il Comitato è successivamente tornato più volte sulla propria delibera n. 89/1996, modificando suddetto Programma e integrandolo con nuovi interventi sollecitati dalle Regioni³⁶¹.

Tra le ulteriori forme di programmazione che assumono un consistente peso politico, vi è quanto stabilito dall'art. 11, c. 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, che prevede l'adozione del c.d. Piano casa, ovvero di un programma finalizzato a «garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana», da approvare d.P.C.M., previa delibera del CIPE e d'intesa con la Conferenza unificata. La rilevanza politica di questo programma è comprovata dallo stesso DPEF 2009-2013, che dispone che la realizza-

³⁶⁰ Così la delibera CIPE 23 marzo 2012, n. 33, recante "Assegnazione di 300 milioni di euro a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. Contratto di programma - Parte investimenti annualità 2012"; la delibera 23 marzo 2012, n. 32, recante "Assegnazione di 300 milioni di euro ad ANAS S.p.A. Annualità 2012 a carico del Fondo Infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico"; la delibera 23 marzo 2012, n. 31, "Eventi alluvionali del 25 ottobre 2011 nella regione Liguria (Cinque Terre): assegnazione di 5 milioni di euro ai comuni di Vernazza e di Monterosso". Cfr. anche le delibere n. 30, 29, 28, 27, adottate nel corso della stessa seduta.

³⁶¹ Cfr. le delibere 18 dicembre 1997, n. 258; 9 giugno 1999, n. 82; 4 agosto 2000, n. 72; 29 novembre 2002, n. 101; 25 luglio 2003, n. 31; 20 dicembre 2004, n. 72; 18 marzo 2005, n. 2; 2 dicembre 2005, n. 130; 3 agosto 2007, n. 88.

zione del “Piano Casa” rientri proprio tra le opere, da avviare nel periodo indicato, per «spingere l'apparato economico verso lo sviluppo»³⁶².

Nel rispetto della procedura sopra descritta, il CIPE ha adottato la delibera 8 maggio 2009, n. 18, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con cui si esprime parere favorevole sulla bozza del Piano Casa, condizionato al recepimento di una serie di indicazioni.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa è stato poi adottato il d.P.C.M. 16 luglio 2009, recependo le raccomandazioni formulate dal CIPE. All'art. 4 del d.P.C.M., in particolare, si prevede la sottoscrizione di appositi accordi di programma al fine di concentrare gli interventi sull'effettiva richiesta abitativa, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana. Tali accordi di programma, ai sensi dell'art. 11, c. 4, del d.l. n. 112/2008, devono essere promossi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con Regioni e Comuni, e vengono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata da rendere nella medesima seduta del CIPE. Originariamente, il citato art. 11, comma 4, prevedeva che «decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati». La Corte costituzionale, con sentenza 26 marzo 2010, n. 121, ha dichiarato, fra l'altro, l'incostituzionalità di quest'ultimo disposto «per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni», rendendo l'intesa un elemento necessario per l'attuazione del Piano³⁶³. In attuazione, il CIPE si è successivamente pronunciato sulle bozze di accordo di programma tra il MIT e le singole Regioni³⁶⁴.

Un diverso strumento di programmazione infrastrutturale, che interessa principalmente il settore della trasportistica, viene istituito dalla legge 15 giugno 1984, n. 245, che introduce il c.d. “Piano generale dei trasporti”, «al fine di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle regioni e delle province autonome» (art. 1). La relativa predisposizione veniva affidata ad un Comitato di Ministri istituito *ad hoc* con d.P.C.M., ai sensi dell'art. 2. Lo schema del piano, inoltre, doveva venire esaminato dal CIPE, per poi essere trasmesso al Parlamento per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni permanenti.

³⁶² DPEF 2009-2013, “Un piano per l'Italia”.

³⁶³ Cfr. punto 9, cons. dir. A commento della sentenza, v. A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *Le Regioni*, 2010, 1378 ss.

³⁶⁴ Cfr. la delibera 5 maggio 2011, n. 16, con la quale il CIPE, ai sensi del richiamato art. 4 del d.P.C.M. 16 luglio 2009, ha espresso parere favorevole sui contenuti degli schemi di accordo di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento, per l'attuazione del «Piano nazionale di edilizia abitativa»; delibera 20 gennaio 2012, n. 5, con la quale il CIPE ha espresso parere favorevole sui contenuti degli ulteriori schemi di accordo di programma tra il MIT e le Regioni Lazio, Abruzzo e Calabria, per l'attuazione del «Piano nazionale di edilizia abitativa»; da ultimo, la delibera 11 luglio 2012, n. 77, sugli schemi che interessano le Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Provincia autonoma di Bolzano.

Successivamente, la legge 4 giugno 1991, n. 186, ha istituito il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), e, tra l'altro, ha demandato a detto Comitato di provvedere, con cadenza triennale, all'aggiornamento del citato Piano (art. 2, comma 1, lett. i)³⁶⁵.

Con la soppressione del CIPET ad opera dell'art. 1, comma 21, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, le funzioni da esso esercitate sono state devolute al CIPE ai sensi del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, fra le quali l'«aggiornamento, con periodicità triennale, del piano generale dei trasporti» (art. 3, comma 1, lett. b).

Considerato che la legge 27 febbraio 1998, n. 30, nel disporre uno specifico stanziamento per le relative attività di predisposizione, fa riferimento al Piano generale dei trasporti, configurandolo non come un mero aggiornamento del precedente, bensì quale nuovo Piano, il CIPE ha adottato, previo parere del NARS, la delibera 2 novembre 2000, n. 113, con cui viene espresso parere favorevole sulla bozza del nuovo “Piano Generale dei Trasporti e della Logistica”, indicando il rispetto di numerosi impegni e raccomandazioni ai Ministri di settore competenti. Il Piano, inoltre, formula diverse linee guida per la redazione dei “piani regionali dei trasporti”, proponendo anche l'istituzione di un fondo unico per gli investimenti nelle infrastrutture di interesse regionale che le Regioni utilizzino in piena autonomia. Il CIPE, inoltre, si riserva di operare una valutazione definitiva dopo l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari e delle eventuali osservazioni della Conferenza Stato-Regioni, ai quali dovrà essere trasmessa la bozza di Piano. Adempiuto a questi oneri consultivi, il bozza è stata ritrasmessa al Comitato che, con delibera 1 febbraio 2001, n. 1, ha adottato un nuovo parere favorevole, formulando ulteriori indicazioni e raccomandazioni, fra cui quelle dirette ad impegnare il Ministro di settore a predisporre, «in coerenza con i [...] principi dello “sviluppo sostenibile” e nel rispetto delle procedure e delle competenze previste dalla vigente normativa, piani settoriali o documenti attuativi di pari livello», da sottoporre all'approvazione del CIPE stesso.

Il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica è stato poi adottato con d.P.R. 14 marzo 2001 e rimane un punto di riferimento anche per altri strumenti programmatori, quali il Programma infrastrutture strategiche - che integra il P.G.T.L. con gli interventi trasportistici ivi inclusi - ed il Programma Nazionale Ricerca, per i programmi di ricerca relativi al settore dei trasporti.

In attuazione alle richiamate raccomandazioni rivolte al Ministro di settore, il CIPE è successivamente intervenuto per adottare il “Piano della Logistica”. Approvato con delibera 22 marzo 2006, n. 44, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, detto Piano si pone quale riferimento chiave per ogni azione strategica nel comparto delle infrastrutture e del territorio, individuando linee prioritarie di intervento, indicando le “macro-aree di interesse logistico” e la “rete portante” di riferimento, ponendo indirizzi specifici per le misure di politica dei trasporti, in riferimento all'utilizzo delle risorse relative al Fondo di cui all'art. 1, comma 108, della legge n. 266/2005³⁶⁶.

³⁶⁵ Cfr. *retro* Cap. III, par. 5.

³⁶⁶ In base all'art. 5-*bis* del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella citata legge n. 80/2005, il CIPE, nell'ambito degli strumenti finanziari a disposizione, è chiamato a finanziare prioritariamente «le misure necessarie per garantire la realizzazione di un adeguato sistema di servizi intersettoriali

Occorre poi osservare che le attività legate al Programma infrastrutture strategiche non sono le sole che fanno del CIPE la sede di raccordo fra livelli territoriali di governo nella programmazione di interventi infrastrutturali. Un'ulteriore riprova viene fornita, ad esempio, anche al di là del dato normativo espresso, con il "Piano nazionale della sicurezza stradale" ed il "Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale".

Il Piano nazionale della sicurezza stradale viene disciplinato dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 32 della legge 17 maggio 1999, n. 144, quale «sistema articolato di indirizzi, di misure per la promozione e l'incentivazione di piani e strumenti per migliorare i livelli di sicurezza da parte degli enti proprietari e gestori, di interventi infrastrutturali, di misure di prevenzione e controllo, di dispositivi normativi e organizzativi, finalizzati al miglioramento della sicurezza secondo gli obiettivi comunitari». Quanto al procedimento di adozione, con decreto interministeriale vengono definiti gli indirizzi generali del Piano e le linee guida per l'attuazione dello stesso, da sottoporre al parere delle competenti Commissioni parlamentari, anche ai fini della determinazione dei costi e della loro ripartizione. Il Ministero dei lavori pubblici, sentito il Ministero dei trasporti e della navigazione, definisce poi il Piano, che viene approvato dal CIPE. Detto Piano viene attuato attraverso programmi annuali predisposti dal Ministro dei lavori pubblici e sempre approvati dal CIPE. Il Ministero dei lavori pubblici, inoltre, relaziona annualmente al Parlamento sulla coerenza e lo stato di attuazione del Piano (comma 6).

In coerenza con il Piano nazionale della sicurezza stradale, l'art. 15 della legge 1 agosto 2002, n. 166, demanda al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti l'approvazione di un "Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale", autorizzando limiti di impegno quindicennali quale concorso dello Stato agli oneri derivanti da mutui o altre operazioni finanziarie che l'Ente nazionale per le strade (ANAS) o gli Enti destinatari delle competenze trasferite sono autorizzati ad effettuare.

Quale prima attuazione dei precedenti disposti, il CIPE ha approvato la delibera 29 novembre 2002, n. 100, adottata previo parere della Conferenza Unificata (benché ciò non fosse richiesto dalla normativa di riferimento), con la quale viene approvato il "Piano nazionale della sicurezza stradale riferito al biennio 2002 - 2003", attraverso cui si fissano obiettivi, azioni prioritarie, fabbisogni e spese. Contestualmente, viene anche approvato il "primo programma annuale di attuazione", la

ed intermodali per l'integrazione delle infrastrutture materiali del Paese con sistemi tecnologici e di conoscenze, in funzione dello sviluppo del sistema logistico nazionale» (comma 1); per lo sviluppo di efficaci strumenti a sostegno dell'incentivazione di un sistema nazionale della logistica, anche a valere sulle risorse del "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese" di cui all'art. 1, comma 354, della legge n. 311/2004, deve essere conferita priorità alla «realizzazione di piattaforme tecnologiche e logistiche al servizio della piccola e media impresa, localizzate in aree strategiche per lo sviluppo del sistema logistico nazionale, partendo dalle aree sottoutilizzate» (comma 2); debbono essere adottate le misure necessarie a garantire la rivalutazione del sistema portuale di dette aree e il sostegno al trasporto ferroviario e all'intermodalità, con l'adeguata offerta dei servizi necessari per la realizzazione di una rete logistica ed intermodale interconnessa (comma 3). L'art. 1, comma 108, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, poi, al fine di agevolare il processo di riforma del settore dell'autotrasporto merci di cui al citato d.l. n. 35/2005, istituisce un "Fondo per misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica".

cui gestione viene affidata a livello regionale, ove si indicano, fra l'altro, le ripartizioni di risorse alle autonomie territoriali. Il CIPE, inoltre, raccomanda al Ministro di estendere al Comitato stesso la relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano e di sottoporre, prima dell'approvazione, il "Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale" di cui al citato art. 15 della legge n. 166/2002, al fine di offrire un quadro complessivo delle misure attuative del Piano nazionale.

Con delibera 25 luglio 2003, n. 25, il Comitato si è espresso favorevolmente sul "Programma" di cui al citato art. 15 della citata legge n. 166/2002, predisposto dal Ministro competente e dall'ANAS, rilevandone la coerenza con il citato Piano nazionale. Nei suoi contenuti, vengono individuati dall'ANAS i «punti critici» della viabilità sulla base delle rilevazioni degli incidenti stradali nel precedente quinquennio, si quantifica la spesa per l'eliminazione di detti punti critici e, in particolare, si licenzia la prima fase del Programma. Con successiva delibera 2 dicembre 2005, n. 125, il CIPE ha reso un nuovo parere favorevole sulla richiesta di rimodulazione del Programma, con la quale, rilevata la coerenza con il Piano nazionale, vengono previsti una serie di nuovi interventi.

Con la delibera 13 novembre 2003, n. 81, adottata previo parere della Conferenza Unificata, il CIPE ha approvato il 2° Programma annuale di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale per il 2003, articolato in azioni puntuali di "primo livello" ed in azioni sistematiche di "secondo livello", ed ha demandato al Ministro la ripartizione alle Regioni delle quote di risorse stabilite dal Comitato.

Il legislatore ha poi deciso di imprimere un'accelerazione alla predisposizione dei suddetti strumenti di programmazione e con l'art. 1, comma 1035, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), ha disposto che il Ministro dei trasporti provvedesse, entro sei mesi, all'aggiornamento del suddetto «Piano nazionale della sicurezza stradale», autorizzando ulteriori spese per il finanziamento delle attività connesse all'attuazione, alla valutazione di efficacia ed all'aggiornamento del Piano stesso.

La successiva delibera 21 dicembre 2007, n. 143, corredata del parere favorevole della Conferenza Unificata, approva il 3° Programma annuale di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, predisposto sentite le Regioni, l'UPI e l'ANCI in appositi tavoli di concertazione. La delibera, inoltre, rappresenta una prima fase dell'aggiornamento del Piano previsto dalla legge n. 296/2006 sopra citata, includendo il piano di riparto delle somme stanziare dalla medesima legge. La pronuncia puntualizza, tra l'altro, le modalità con cui le Regioni dovranno selezionare i progetti da realizzare, le procedure di allocazione delle risorse da parte delle Regioni ed i limiti massimi di cofinanziamento statale. A riprova dello stretto raccordo che la programmazione stringe tra livelli territoriali, viene previsto che per seguire la programmazione regionale e la progettazione ed attuazione degli interventi verrà istituito un tavolo di coordinamento tra il Ministero dei trasporti, le Regioni e le rappresentanze di Province e Comuni.

Con la delibera 18 dicembre 2008, n. 108, adottata previo parere della Conferenza Unificata, il CIPE ha approvato il 4° Programma di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, riferito all'annualità 2008, ed ha altresì approvato il 5° Programma di attuazione, relativo al 2009, limitatamente all'impostazione programmatica. Con tale pronuncia, il Comitato prende atto degli obiettivi prece-

dentemente ottenuti dai programmi regionali e delle ulteriori modalità attuative che verranno utilizzate, confermando le forme di raccordo Stato-autonomie già collaudate, quali l'emanazione di bandi da parte delle Regioni sulla base del bando tipo definito a livello nazionale o l'avvio di procedure concertate, la costituzione di Commissioni regionali di selezione delle proposte da ammettere a cofinanziamento secondo i criteri premiali puntualmente individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'elaborazione di proposte da parte di Province e Comuni, la sottoscrizione di convenzioni tra Regioni e enti locali. Il CIPE, inoltre, rileva come non fosse stato dato ancora riscontro alla precedente raccomandazione con cui si chiedeva la trasmissione al Comitato della Relazione da destinare al Parlamento. Con la successiva delibera 13 maggio 2010, n. 56, adottata sempre previo parere della Conferenza Unificata, viene infine approvato il 5° Programma di attuazione del Piano Nazionale della sicurezza stradale, dando atto della trasmissione della Relazione richiesta con la delibera n. 108/2008.

Infine, anche solo per la frequenza con cui il CIPE è chiamato a pronunciarsi sul punto, occorre fare riferimento agli "interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa", ai sensi della legge 26 febbraio 1992, n. 211. In forza di questa competenza, il Comitato si trova inserito all'interno di un circuito che lo coinvolge, assieme al Ministro di settore ed ai singoli Comuni, nella programmazione e nell'approvazione degli specifici interventi in questione.

Sulla base dell'art. 3, gli enti locali predispongono «piani di intervento» e, ove necessario, «accordi di programma» con le amministrazioni ed i soggetti interessati, «ai fini dello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria e di tramvie veloci, a contenuto tecnologico innovativo atti a migliorare in tali aree la mobilità e le condizioni ambientali» (art. 1, c. 1). I citati programmi di interventi e gli accordi di programma sono trasmessi, previo parere della commissione di vigilanza di cui all'articolo 6, al Ministro per i problemi delle aree urbane, il quale, di concerto con il Ministro dei trasporti, li sottopone al Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET) per l'approvazione nonché per l'individuazione delle eventuali fonti di finanziamento a carico dello Stato e per la determinazione, in relazione ai contributi previsti dall'articolo 9, delle quote delle disponibilità da destinare annualmente ai singoli interventi (art. 5). Il CIPET, inoltre, su proposta del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro per i problemi delle aree urbane, approva il piano di riparto delle risorse e concede contributi per i singoli interventi richiesti dagli operatori ferroviari di cui all'articolo 8 della legge n. 385/1990, per accendere mutui decennali per la realizzazione delle finalità indicate al medesimo articolo 8, nonché «per la realizzazione di sistemi ferroviari passanti, di collegamenti ferroviari con aree aeroportuali, espositive ed universitarie, di sistemi di trasporto rapido di massa e di programmi urbani integrati» (art. 10).

Una volta che ereditate le prerogative del soppresso CIPET, il CIPE è subentrato nell'esercizio delle funzioni demandate dal citato art. 5 della legge n. 211/1992³⁶⁷.

³⁶⁷ L'art. 29, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, inoltre, pone termini ultimativi per la presentazione dei progetti definitivi relativi agli interventi approvati dal CIPE entro il 31 dicembre 1998, pena la revoca dei contributi concessi. Il successivo comma 2 prevede - da parte del Mini-

Il Comitato, dunque, approva tutt'oggi i programmi d'intervento per le aree metropolitane e per le aree urbane indicati in ciascuna delibera, ma, soprattutto, provvede all'approvazione del piano di riparto delle risorse ed alla concessione dei contributi, indicando la quota di disponibilità assegnata annualmente ed allocando le risorse recate dai citati articoli 9 e 10, come successivamente rifinanziati³⁶⁸.

Anche questa, come l'approvazione dei progetti legati al Programma infrastrutture strategiche, si risolve nell'esercizio di una funzione di amministrazione attiva e si presenta come un'attività defaticante nell'economia complessiva dell'attività del CIPE. Basti pensare, anche qui, come il Comitato sia spesso chiamato a pronunciarsi su questioni minute, come l'approvazione di varianti, di modifiche nei finanziamenti, di autorizzazioni all'utilizzo delle economie di gara, di rideterminazione delle quote dei limiti di impegno, sino alla rimodulazione dei singoli progetti.

13. Le tariffe ed i servizi di pubblica utilità

Le competenze esercitate dal CIPE che ricadono nei settori delle tariffe e dei servizi di pubblica utilità traggono origine dalle competenze ereditate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET) e dal Comitato interministeriale dei prezzi (CIP)³⁶⁹.

Progressivamente, però, l'attività del CIPE si è spostata dalla gestione dei prezzi al versante della gestione di tariffe, con particolare riguardo ai servizi di pubblica utilità, in una prospettiva di progressiva integrazione con gli interventi infrastrutturali. Fondamentale al riguardo risulta l'articolo 1, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 430/1997, che rimette espressamente al CIPE di definire «le linee guida ed i principi comuni per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione

stro dei trasporti e della navigazione, d'intesa con il Ministro per i problemi delle aree urbane - la formulazione di proposte al CIPE per l'allocazione delle risorse disponibili anche a seguito dell'abbassamento del tasso di sconto e dei ribassi d'asta.

³⁶⁸ Cfr., fra le altre, delibere 26 ottobre 2012, n. 105; 6 dicembre 2011, n. 90, 91/2011; 18 novembre 2010, n. 93; 20 dicembre 2004, n. 112; 25 luglio 2003, n. 35; 13 novembre 2003, n. 97; 14 febbraio 2002, n. 2; 29 novembre 2002, n. 99; 19 dicembre 2002, n. 132; 1° febbraio 2001, n. 15, 3 maggio 2001, n. 76, 15 novembre 2001, n. 101; 22 giugno 2000, n. 70, 4 agosto 2000, n. 71.

³⁶⁹ Ad esempio, tra le competenze precedentemente appartenute al CIP e direttamente ereditate dal CIPE, si potrebbe citare quanto previsto dall'articolo 8, comma 12, della legge n. 537/1993, che demanda al CIPE la competenza ad indicare criteri e modalità applicative per sottoporre a regime di sorveglianza i prezzi delle specialità medicinali e che abroga le disposizioni che attribuiscono al CIP competenze in materia di fissazione e revisione del prezzo delle specialità medicinali. Il successivo art. 1, comma 41, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, specifica tale competenza ed attribuisce al CIPE il compito di fissare i criteri per la determinazione del prezzo dei farmaci di cui al regolamento CEE n. 2309/1993.

Dopo essere state adottate una serie di delibere concernenti i criteri per la contrattazione del prezzo dei farmaci, ultima delle quali la 30 gennaio 1997, n. 5, in esito all'analisi dei risultati ottenuti e dei problemi insorti nella fase di negoziazione già precedentemente sperimentata, emerge la necessità di una definizione più puntuale dei criteri del processo negoziale. Viene così adottata la delibera 1 febbraio 2001, n. 3, con cui vengono individuati i nuovi criteri per la contrattazione del prezzo dei farmaci tra Aziende farmaceutiche e Ministero della sanità e viene integralmente sostituita la precedente delibera di riferimento.

dei servizi di pubblica utilità, ferme restando le competenze delle autorità di settore». La norma riduce l'area di operatività del CIPE, che prima era estesa genericamente alle tariffe «amministrate» che non fossero espressamente escluse e che invece viene circoscritta ai servizi di pubblica utilità³⁷⁰. I poteri dell'organo, tuttavia, vengono resi più incisivi, in quanto estesi ai vari aspetti della regolazione dei singoli settori interessati³⁷¹.

Conseguentemente, il CIPE ha adottato la delibera 24 aprile 1996, n. 65, con la quale sono stati definiti linee guida e principi comuni per le amministrazioni competenti nella regolazione dei servizi di pubblica utilità. Obiettivo esplicito di tale pronuncia è quello «di riduzione dell'inflazione, realizzando condizioni di efficienza produttiva delle imprese ed inducendo a tal fine comportamenti aziendali rivolti a minimizzare i costi e a garantire adeguati "standard" di qualità dei servizi», anche nei settori per i quali non è prevista l'istituzione di Autorità di regolazione e caratterizzati dalla presenza di imprese ancora distanti da "standard" adeguati di efficienza e qualità³⁷².

La delibera assume il contratto di programma quale strumento idoneo a rendere quest'ultime imprese più competitive, analogamente a quanto dovrebbe avvenire in un regime concorrenziale, ed a ristabilire il loro equilibrio finanziario, aprendo a margini di investimento. Inoltre, grande importanza viene riposta nello strumento del "price-cap", quale criterio generale di definizione tariffaria più idoneo per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, che consiste nell'applicazione di un tetto alla dinamica media di un paniere di tariffe per le singole aziende.

Si dispone, dunque, che la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ove non diversamente disciplinato per legge, sia effettuata dalle amministrazioni competenti attraverso la stipula di contratti di programma con le aziende erogatrici dei servizi³⁷³. Al contratto di programma spetta, fra l'altro, di definire i criteri di determinazione delle tariffe, stabilendo per ogni azienda un paniere di tariffe rappresentativo dei servizi erogati sottoposti a regolazione. Tale paniere costituisce base per l'adeguamento delle tariffe nel tempo, da effettuarsi tramite l'applicazione del "price-cap".

Con la stessa delibera, inoltre, viene disposta l'istituzione di un Nucleo di consulenza, avente lo scopo, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni interessate, di promuovere l'applicazione delle linee guida, di favorire l'omo-

³⁷⁰ In generale, sui servizi di pubblica utilità, sui processi di liberalizzazione e privatizzazione che hanno investito i settori economici tradizionalmente ricondotti al novero dei servizi pubblici, nonché sul contributo del diritto comunitario in queste dinamiche, cfr., su tutti, D. SORACE, *Servizi Pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Diritto pubblico*, 1999, 371 ss.; S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi "a rete"*, Giuffrè, Milano, 2007, spec. 12 ss.; G. NAPOLITANO, *La regolazione dei servizi d'interesse economico generale. I modelli di regolazione dei servizi di pubblica utilità e il consorzio regolamentare europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, 1, 218 ss.

³⁷¹ Così A. SENESI, A. TORRONI, *Gli snodi istituzionali: le competenze del CIPE e dei ministeri in materia di regolazione*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Economia pubblica*, 4, 2002, 209.

³⁷² V. preambolo.

³⁷³ Ai sensi dei punti 7 e ss. della delibera, il Contratto di programma definisce gli "standard", desunti dai migliori risultati delle corrispondenti realtà europee, relativi alle seguenti variabili: caratteristiche e qualità dei servizi; livelli medi delle tariffe praticate; produttività dei principali fattori produttivi impiegati; costi unitari di produzione.

geneità dei contenuti dei diversi contratti di programma, di eseguire il monitoraggio degli effetti derivanti dai contratti stessi e di consentire, in tal modo, il perseguimento coordinato degli obiettivi di politica economica. La successiva delibera 8 maggio 1996, n. 81, istituisce e disciplina il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), che in tutti i settori specifici esaminati nel presente paragrafo - come si vedrà - svolge un ruolo decisivo³⁷⁴.

La delibera n. 65/1996 costituisce un punto di riferimento per le successive pronunce adottate dal Comitato con le quali sono state condotte le politiche di regolazione e tariffarie nei vari settori³⁷⁵.

Infine, quale ulteriore decisione di carattere generale che più volte verrà citata nel prosieguo, bisogna ricordare la delibera 22 giugno 2000, n. 63, recante "direttive per la definizione della procedura relativa alla stipula dei contratti di programma". Essa assume una specifica rilevanza nei rapporti tra CIPE ed amministrazioni di settore poiché, nel confermare il contratto di programma ed il contratto di servizio quale strumento per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, alla stregua della citata delibera n. 65/1996, fornisce una serie di direttive unitarie valide sia per la definizione della procedura relativa alla stipula dei contratti di programma che dei contratti di servizio³⁷⁶. La delibera, così, si pone quale strumento di accelerazione e di semplificazione dell'iter procedimentale e conferma la centralità dell'amministrazione di settore, incaricata di predisporre lo schema di contratto con il gestore e di procedere alla sottoscrizione finale.

Un primo ambito di attività del CIPE rientrante nei servizi di pubblica utilità e su cui merita appuntare l'attenzione riguarda il trasporto ferroviario. Per poter delineare compiutamente il quadro delle competenze esercitate dal Comitato nel settore ferroviario, non si può prescindere da una breve ricostruzione del contesto normativo ed organizzativo del servizio stesso.

Il settore ferroviario italiano, come numerosi altri servizi pubblici, è stato a lungo connotato da un regime di monopolio pubblico, al quale è stato imputato alcune delle cause delle inefficienze gestionali e dei disavanzi di bilancio superiori rispetto a quelli registrati negli altri Paesi europei³⁷⁷. Ad incidere su tale assetto è intervenuto un pacchetto di decisioni adottate a livello comunitario - a partire dalla direttiva 91/400/CEE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie - volte a favorire

³⁷⁴ Sul percorso che ha portato alla nascita del NARS, cfr. P. BITETTI, *La nascita del NARS e la sua collocazione istituzionale*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, cit., 7 ss.

³⁷⁵ Benché essa sia stata successivamente integrata: come quanto avvenuto, ad esempio, con la delibera 17 marzo 2000, n. 30, recante "Direttive per il contenimento dell'inflazione". In ragione dei compiti affidati in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, il CIPE ha adottato, inoltre, la delibera 15 novembre 2001, n. 90, con la quale, nella fase transitoria di introduzione dell'euro, disciplinata dal Regolamento CE n. 974/98 del 3 maggio 1998 e dal d.lgs. 24 giugno 1998, n. 213, il Comitato ha indicato una serie di indirizzi concernenti le modalità di conversione in euro di importi espressi in lire di tariffe e prezzi regolamentati nei servizi di pubblica utilità.

³⁷⁶ Cfr. A. SENESI, A. TORRONI, *Gli snodi istituzionali: le competenze del CIPE e dei ministeri in materia di regolazione*, cit., 216.

³⁷⁷ A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, cit., 44.

un processo di integrazione delle economie nazionali nel mercato europeo dei trasporti ed l'apertura verso un regime concorrenziale. Tuttavia, nella prima metà degli anni novanta, il maggiore sforzo compiuto nel nostro Paese per la promozione della concorrenza e della ristrutturazione dell'industria ferroviaria è stato condotto principalmente attraverso la trasformazione societaria dell'assetto organizzativo di Ferrovie dello Stato³⁷⁸.

Il punto di partenza di questo percorso è dato dalla legge 17 maggio 1985, n. 210, con la quale viene soppressa l'Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato e viene istituito l'Ente Ferrovie dello Stato³⁷⁹. Sulla spinta, poi, della crisi del sistema delle partecipazioni statali, dal massiccio ricorso all'indebitamento pubblico e dell'evoluzione del quadro istituzionale europeo, dovuta all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nei primi anni Novanta è iniziata una fase di privatizzazione delle imprese pubbliche, che ha portato all'adozione della delibera CIPE 12 agosto 1992, con cui l'Ente Ferrovie dello Stato è stato trasformato in società per azioni³⁸⁰.

La normativa comunitaria, in particolare con la direttiva 91/440/CE, ha specificatamente imposto l'apertura del mercato ferroviario e, sotto il profilo organizzativo, la separazione tra la gestione della rete ferroviaria ed i servizi di trasporto³⁸¹. Nel nostro Paese si è quindi provveduto tramite il riassetto societario di FS³⁸² e la creazione, nel 2001, di due società facenti capo alla holding FS S.p.a., di totale proprietà dello Stato: la prima società, Rete ferroviaria italiana s.p.a., titolare della concessione per gestire l'infrastruttura ferroviaria, curare la manutenzione e programmare e gestire gli interventi di potenziamento; la seconda, Trenitalia, responsabile nella gestione dei servizi di trasporto, in regime di licenza e non più di concessione³⁸³.

A livello normativo, la direttiva n. 440/1991 ha ricevuto attuazione solamente con il d.P.R. 8 luglio 1998, n. 277, ossia con un sensibile ritardo rispetto a quanto è avvenuto nel resto d'Europa.

Nello specifico, il d.P.R. n. 277/1998 è intervenuto a disciplinare la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'attività di trasporto per ferrovia da parte di imprese ferroviarie italiane o internazionali.

Ai fini dell'attività svolta dal CIPE, assume importanza, innanzitutto, la disciplina dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, di cui all'articolo 7 del citato d.P.R.. Per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, infatti, le imprese ferroviarie sono tenute a corrispondere un canone, applicato e riscosso dal gestore dell'in-

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ D. SCICOLONE, *I trasporti ferroviari in Italia: tra stato e mercato (parte III)*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2005, 800.

³⁸⁰ *Ivi*, 802 ss. Più in generale, sulle competenze del CIPE concernenti la trasformazione in s.p.a. di enti pubblici, L'articolo 18 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, prevede che il CIPE, previa comunicazione alle Camere, possa deliberare la trasformazione in società per azioni di enti pubblici economici, qualunque sia il loro settore di attività.

³⁸¹ Cfr. G. GIACCARDI, M. MARESCA, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, 268 ss.

³⁸² D. SCICOLONE, *I trasporti ferroviari in Italia: tra stato e mercato (parte III)*, cit., 827 ss.

³⁸³ *Ivi*, 833 ss.

infrastruttura ferroviaria stessa. Il canone è determinato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, su proposta del gestore della infrastruttura ferroviaria, previo parere del CIPE.

Il CIPE ha dunque approvato la delibera 5 novembre 1999, n. 180, recante parere favorevole sulla proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione, formulata sulla base della relazione tecnica predisposta dalle F.S. S.p.A., circa la determinazione del canone di utilizzazione dell'infrastruttura ferroviaria, e con la quale è stata approvata la metodologia per la definizione delle tariffe di pedaggio per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria ed i criteri per l'attribuzione delle tracce alle compagnie ferroviarie che ne facevano richiesta.

Tra le altre funzioni, il Comitato interviene anche nei rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e lo Stato, regolati dall'articolo 5, che ne demanda la disciplina ad un atto di concessione e ad un contratto di programma.

Col passare del tempo, mentre il primo dei due si è notevolmente ristretto in termini di quantità ed importi corrisposti, dal momento che gran parte dei servizi cui si riferiva sono divenuti di competenza regionale a causa del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, concernente il conferimento a Regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, il secondo strumento ha mantenuto un'importante consistenza, dovendo definire, da una parte, la corresponsioni dello Stato a FS per oneri di infrastruttura e per oneri di servizio, e dall'altra, dovendo stabilire gli impegni reciproci dello Stato e di FS relativamente agli investimenti di potenziamento, ammodernamento e sviluppo della rete, degli impianti e del materiale rotabile³⁸⁴.

In particolare, il CIPE è competente a rilasciare un parere sul contratto di programma in virtù dell'art. 2 della legge n. 186/1991, che originariamente affidava tale compito al CIPET e che l'art. 3, comma 1, del D.P.R. n. 373/1994 ha devoluto al CIPE³⁸⁵. Nello specifico, la lettera m) del citato art. 2, comma 1, dispone che il CIPE valuti la conformità dei piani e dei programmi generali che prevedono interventi comunque incidenti sul settore del trasporto, adottati da amministrazioni statali, regionali, da enti pubblici e società, agli obiettivi del Piano generale dei trasporti ed alle direttive di adeguamento e coordinamento. Il parere contrario del CIPE determina la sospensione dell'efficacia del piano o programma generale, che si trasmette a tutti gli strumenti e provvedimenti attuativi, nonché il mancato finanziamento delle opere previste dal piano o programma generale su cui viene espresso parere contrario.

Quanto, infine, alle politiche tariffarie del settore ferroviario, fino al 1999 bisogna registrare come il quadro regolatorio sia rimasto abbastanza scarno. Le tariffe sono state a lungi fissate, prima dal CIP, poi direttamente dal CIPE, sulla base di

³⁸⁴ Cfr., più ampiamente, A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, cit., 45. ove si osserva, in negativo, come i contratti di programma che si sono succeduti abbiano registrato un'assenza di strumenti efficaci per incentivare la riduzione dei costi di gestione dell'infrastruttura ed il miglioramento dell'efficienza della rete, dovuta perlopiù alla coincidenza tra azionista e regolatore.

³⁸⁵ Sul CIPET, cfr. *retro* Cap. III, par. 5.

criteri mai precisati³⁸⁶. La gestione delle tariffe, inoltre, è stata condotta per lunghi periodi in una logica di blocco, sia per ragioni di lotta all'inflazione, sia per motivazioni legate ad esigenze di consenso politico³⁸⁷.

Nel mutato contesto normativo il CIPE è nuovamente intervenuto anche sulle precedenti decisioni tariffarie. Da una parte, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato le direttive del 30 gennaio 1997 e 18 marzo 1999, allo scopo di indicare misure per ovviare allo squilibrio gestionale dell'azienda e contenere conseguentemente i trasferimenti a carico dello Stato. Dall'altra, nel rispetto di tali indirizzi, nonché sulla base delle linee guida di cui alla delibera CIPE del 24 aprile 1996, il Comitato ha adottato la delibera 5 novembre 1999, n. 173, con la quale viene posto fine al vecchio regime tariffario relativo ai servizi passeggeri di media-lunga percorrenza, per dar vita ad un sistema di regolazione tramite price-cap³⁸⁸.

In definitiva, Il d.P.R. n. 277/1998, ed ancor prima il d.lgs. n. 422/1997, segnalano la maturazione di un orientamento politico favorevole ad una cauta apertura del sistema ferroviario alla concorrenza "nel mercato", per quanto riguarda i servizi merci e passeggeri a lunga percorrenza, e alla concorrenza "per il mercato" per quanto riguarda i servizi di interesse regionale e locale, di competenza regionale³⁸⁹.

Successivamente, la disciplina di settore è stata integrata dal d.P.R. 16 marzo 1999, n. 146, con cui è stata data attuazione alla direttiva 95/18/CE, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, ed alla direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura.

Per quanto qui di più prossimo interesse, in conformità con l'articolo 5 della direttiva 91/440/CEE, l'articolo 8 del d.P.R. n. 146/1998, concernente i criteri di ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, ha affidato ai contratti di servizio, da stipulare tra imprese ferroviarie e Stato o Regioni, la disciplina dei «servizi di trasporto quantitativamente e qualitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini». Anche su di essi il CIPE è competente a pronunciarsi ai sensi della già citata delibera n. 65/1996, ove al punto 19 si estendono le procedure ed i poteri di intervento previsti per i contratti di programma anche ai contratti di servizio, qualora ne viene prevista l'adozione nel medesimo settore.

Da ultimo, i citati d.P.R. n. 277/1998 e d.P.R. n. 146/1999 sono stati abrogati dal d.lgs. 8 luglio 2003, n. 188, recante attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria, all'interno del quale, grazie alle successive modificazioni, ritroviamo il quadro attuale della disciplina di utilizzo e

³⁸⁶ A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, cit., 44.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ Nello specifico, viene approvata la proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione di adeguamento tariffario per il servizio passeggeri di media e lunga percorrenza, formulata sulla base della relazione tecnica predisposta dalle F.S. S.p.A., con cui si forniscono indirizzi sulla ristrutturazione tariffaria, indicazioni circa le formule statistiche con cui calcolare la variazione annua media dei prezzi dei singoli servizi, regolate dal principio del price-cap, nonché una serie di indirizzi per conseguire obiettivi di miglioramento della qualità del servizio ed informativa all'utenza.

³⁸⁹ A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, cit., 45.

gestione dell'infrastruttura ferroviaria e dell'attività di trasporto effettuata dalle imprese ferroviarie³⁹⁰.

Tra le competenze esercitate dal CIPE e citate in precedenza, la forma di intervento prevalentemente mantenuta nel periodo di riferimento del presente studio ha avuto ad oggetto il rilascio del parere sui contratti di programma e sui contratti di servizio stipulati dal Ministro competente con il gestore dell'infrastruttura ferroviaria.

Per entrambi gli strumenti è possibile svolgere alcune osservazioni comuni.

Innanzitutto, durante la fase dell'istruttoria, va sottolineato come il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) abbia sempre dato un contributo fondamentale, che formalmente si sostanzia in un parere preventivo alla delibera del Comitato.

La decisione del CIPE ha sempre assunto la forma di parere positivo, accompagnato però da numerose "condizioni" ed "inviti" rivolte al Ministro competente alla stipula del Contratto e concernenti modifiche puntuali al contenuto ed all'articolato dell'accordo stesso.

Nella sua attività decisionale, inoltre, il Comitato non ha come interlocutori solamente il Ministro di settore - competente sia per la stipula del Contratto, sia per la proposta di delibera del Comitato - ed il gestore dell'infrastruttura ferroviaria. La legge 14 luglio 1993, n. 238, infatti, prevede che per entrambi gli strumenti contrattuali, prima della relativa stipulazione, la Commissioni parlamentari competenti debbano intervenire tramite il rilascio di un parere. Sebbene sia previsto che le Commissioni si esprimano dopo che il CIPE abbia rilasciato il rispettivo parere, il Comitato ha sempre cercato di esprimersi sulla versione definitiva del Contratto, invitando dunque il Ministro a sottoporre nuovamente all'organo il testo modificato a seguito del passaggio parlamentare³⁹¹. Quanto invece al Contratto di servizio, prima della delibera formale del CIPE è previsto l'intervento della Conferenza unificata, in ragione anche delle competenze regionali esercitate nel settore a partire dal d.lgs. n. 422/1997. Con quest'ultimo, infatti, è stato disposto il conferimento alle Regioni a statuto ordinario delle competenze in materia di trasporto ferroviario locale e regionale, conclusosi con il trasferimento delle relative risorse a decorrere dal 1 gennaio 2001, e, pertanto, i connessi servizi per gli anni successivi a livello regionale sono stati oggetto di separati contratti tra Trenitalia S.p.A. e ciascuna Regione interessata.

³⁹⁰ Per una ricostruzione dello stadio attuale del processo di riforma e liberalizzazione delle ferrovie europee, v. ID., *Ferrovie: il lato oscuro delle riforme*, in *Mercato concorrenza regole*, 2010, 2, 221 ss.

³⁹¹ Cfr. la delibera 1 febbraio 2001 n. 2, reca parere favorevole al Contratto di programma 2001-2005 tra il Ministro dei trasporti e della navigazione e le Ferrovie dello stato S.p.a., subordinato al recepimento di un complesso di osservazioni attinenti ad aspetti di regolazione della gestione, al programma di investimenti, all'informativa, ed impegnando il Ministro dei trasporti e della navigazione ed il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ad una serie di adempimenti, fra i quali la sottoposizione, prima della sottoscrizione del contratto di programma, delle considerazioni che sarebbero state successivamente formulate dalle Commissioni parlamentari. Conseguentemente, il Comitato si è ripronunciato sullo schema di contratto con delibera n. 44/2001 ed il contratto è stato sottoscritto il 2 maggio 2001. Il Contratto 2001-2005 è stato poi prorogato con delibera n. 159/2005.

Venendo più propriamente al Contratto di programma ed all'oggetto delle decisioni del CIPE, sono stati espressi pareri, prevalentemente, su quella parte di contratto riguardante la programmazione degli investimenti per l'infrastruttura ferroviaria, la manutenzione ordinaria e straordinaria, il rinnovo dell'infrastruttura, l'adozione delle misure finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria e del rispetto dei livelli di sicurezza, nonché, soprattutto, sulle modalità di finanziamento delle suddette attività.

A seguito, poi, dell'adozione della delibera 21 dicembre 2001, n. 121, con la quale il CIPE ha approvato il I Programma delle infrastrutture strategiche ai sensi della legge n. 443/2001, nonché del d.P.R. 14 marzo 2001, che approva il Piano generale dei trasporti e della logistica, i successivi pareri resi dal Comitato hanno sempre fatto espresso richiamo ai due atti di programmazione, a testimonianza della stretta correlazione tra i tre strumenti ed il loro coordinamento negli interventi infrastrutturali.

Gli atti di programmazione e le forme di accordo sui quali il CIPE si è pronunciato non sono limitati solamente al Contratto di programma stipulato tra il Ministro competente ed il gestore dell'infrastruttura³⁹², ma hanno interessato anche i successivi "addenda" e gli aggiornamenti al contratto principale³⁹³.

Inoltre, l'art. 6, punto 3, del Contratto di programma 2001-2005, ha previsto che Ferrovie dello Stato S.p.a. presenti un Piano di priorità degli investimenti elaborato anche sulla base degli indirizzi stabiliti dal Piano generale dei Trasporti e della Logistica e di una serie di criteri generali³⁹⁴, da sottoporre poi alla valutazione del CIPE per essere oggetto di un ulteriore parere.

³⁹² Cfr. delibera del 13 marzo 1996, con la quale il Comitato si è espresso favorevolmente sul contratto di programma tra il Ministro dei trasporti e le Ferrovie dello Stato S.p.a. 1994-2000, la delibera 1 febbraio 2001 n. 2, recante parere favorevole al Contratto di programma 2001-2005, ed infine la delibera n. 63/2007, sul Contratto di programma 2007-2011 – parte investimenti

³⁹³ Si pensi, a titolo di esempio, alla citata delibera del 13 marzo 1996 sul Contratto 1994-2000, cui hanno fatto seguito le delibere n. 176/1997, n. 55/2000 e n. 111/2000, recanti pareri favorevoli ai rispettivi addenda. Alla delibera 1 febbraio 2001 n. 2, relativa al Contratto 2001-2005, hanno fatto seguito, fra l'altro: la delibera n. 29/2003, sul 2° addendum al Contratto di programma 2001-2005 e, dopo l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari, la delibera n. 22/2004; la delibera n. 23/2004, relativa al 3° addendum; delibera n. 88/2005, relativa al 4° addendum; la delibera n. 46/2006, sull'accordo preliminare al 4° addendum e la delibera n. 17/2007, che approva una nuova versione del 4° addendum. Infine, alla delibera n. 63/2007, concernente il Contratto di programma 2007-2011 – parte investimenti, hanno fatto seguito la delibera n. 6/2008, recante aggiornamento del contratto di programma 2007-2011 – parte investimenti, la delibera n. 27/2010, per l'Aggiornamento 2009, la delibera n. 4/2012, per l'Aggiornamento 2010-2011, e da ultimo la delibera n. 33/2012, recante "Assegnazione di ulteriori risorse a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. con riguardo al Contratto di programma - Parte investimenti 2012".

³⁹⁴ Così, ad esempio, la delibera CIPE n. 12/2002, approvata su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che contiene parere favorevole sul Piano delle priorità degli investimenti elaborato da RFI S.p.A. ai sensi dell'art. 6 punto 3 del contratto di programma 2001-2005 e sullo schema di addendum al citato contratto di programma. Con la successiva delibera n. 66/2002 viene preso atto delle indicazioni provenienti dalle Commissioni parlamentari competenti e viene formulato un nuovo parere favorevole sulla predetta bozza. Infine, con delibera n. 85/2002, il CIPE si è pronunciato sulla nuova versione del Piano delle priorità degli investimenti elaborata a seguito degli indirizzi parlamentari. Le delibere n. 103/2003 e n. 91/2004 contengono invece le nuove edizioni del Piano delle priorità degli investimenti (PPI) 2004.

Nel frattempo, bisogna anche ricordare come l'art. 8 del d.l. 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, nella legge 15 giugno 2002, n. 112, ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti a costituire, anche con atto unilaterale, una società finanziaria per azioni denominata "Infrastrutture", con il compito, fra l'altro, di finanziare la realizzazione di grandi infrastrutture ed opere pubbliche. L'art. 75 della successiva legge 27 dicembre 2002, n. 289, prevede che la "Infrastrutture S.p.A." finanzi prioritariamente, anche attraverso la costituzione di uno o più patrimoni separati, gli investimenti per la realizzazione della infrastruttura ferroviaria per il "Sistema alta velocità/alta capacità". Dal momento che, fra i contenuti del Contratto di programma 2001-2005 è stato previsto anche il finanziamento degli investimenti per lo sviluppo del sistema Alta Velocità/Alta Capacità, il CIPE ha adottato diverse decisioni riguardanti l'esclusivo finanziamento di tale opera³⁹⁵.

Quanto ai Contratti di servizio, da un punto di vista normativo, il procedimento per la loro stipula viene anche regolato dalla delibera 22 giugno 2000, n. 63, con la quale il CIPE, a partire dalla citata delibera n. 65/1996, fornisce una serie di direttive per la definizione della procedura relativa alla stipula dei contratti di programma e dei contratti di servizio, qualora presentino i medesimi contenuti del contratto di programma, tra l'Amministrazione competente per settore ed il soggetto esercente il servizio.

Entro questo quadro il Comitato ha formulato diversi pareri³⁹⁶, vedendo successivamente confermate le proprie competenze anche quando il legislatore è intervenuto a modificare la disciplina di riferimento. Da prima, l'art. 9 del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, nel modificare la legge n. 166/2002, dispone che i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico siano regolati con contratti di servizio pubblico aventi durata non inferiore a cinque anni e affidati dal Ministero dei trasporti nel rispetto della normativa comunitaria e nell'ambito delle risorse iscritte in bilancio, prescrivendo che i contratti medesimi siano sottoscritti, per l'Amministrazione, dal Ministro dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere del CIPE. Successivamente, l'art. 2, comma 253, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), ha demandato al Ministero dei trasporti di effettuare un'indagine conoscitiva sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulla media e lunga per-

³⁹⁵ Ad esempio, con delibera n. 2/2003 il CIPE prende atto delle modalità di attuazione del citato art. 75 della legge 289/2002 indicate dai Ministri competenti e del dossier aggiornato di valutazione economico-finanziaria del progetto AV/AC Asse Torino-Milano-Napoli, disponendo che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sottoponga al Comitato, come previsto nella delibera n. 85/2002, la proposta aggiornata di revisione del citato contratto di programma. Ulteriori indicazioni sul finanziamento del suindicato progetto vengono indicate con delibera n. 24/2003 e n. 114/2003.

³⁹⁶ Con delibera 28 marzo 2002, n. 18, CIPE ha espresso parere favorevole in ordine allo schema di contratto di servizio pubblico tra il Ministero delle infrastrutture e trasporti e la Società Trenitalia S.p.A. per gli anni 2000-2001. Con delibera n. 114/2002, il CIPE si è pronunciato sullo schema di Contratto di servizio pubblico per gli anni 2002-2003, con l'invito rivolto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a subordinare lo schema di Contratto di servizio a molteplici condizioni puntuali di modifica di singoli termini. Successivamente sono state adottate la delibera n. 127/2005, sullo schema di contratto di servizio pubblico per gli anni 2004-2005, e la n. 137/2006, sullo schema di contratto di servizio pubblico per gli anni 2004-2006.

correnza, volta a determinare la possibilità di assicurare l'equilibrio tra costi e ricavi dei servizi, nonché le eventuali azioni di miglioramento dell'efficienza, e conseguentemente ha prescritto che il servizio reso sulle relazioni che presentano o sono in grado di raggiungere l'equilibrio economico sia svolto in regime di concorrenza, mentre al CIPE è stato demandato, su proposta del Ministro dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di individuare nell'ambito delle relazioni per cui tale equilibrio non sia possibile i servizi di utilità sociale, in termini di frequenza, copertura territoriale, qualità e tariffazione, da mantenere in esercizio tramite l'affidamento di contratti di servizio pubblico³⁹⁷.

In attuazione di tale disposto il CIPE ha adottato la delibera n. 166/2009, con cui si prende atto delle risultanze dell'indagine conoscitiva effettuata ai sensi del citato art. 2, comma 253, della legge n. 244/2007, si approva la proposta di perimetro dei «servizi di utilità sociale» da mantenere in esercizio tramite l'affidamento di «contratti di servizio pubblico», ed infine si dà un parere positivo subordinato allo schema di contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale, sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico, per il periodo 2009-2014.

Quanto al settore postale - per quanto qui di più prossimo interesse - è sufficiente sottolineare come si sia assistito ad uno sviluppo che, pur nelle diversità specifiche, denota diversi tratti in comune con i servizi ferroviari, sia in ragione dell'impulso derivante dalla normativa eurounitaria per il passaggio da un regime monopolistico verso un assetto liberalizzato e concorrenziale, sia nel modello organizzativo, sia nelle competenze esercitate dal CIPE.

Come noto, i servizi postali hanno trovato disciplina organica nel testo unico delle disposizioni in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, di cui al d.P.R. n. 156/1973. Quanto all'assetto organizzativo delle amministrazioni responsabili, il d.l. 1 dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, ha trasformato l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in Ente pubblico economico, contestualmente alla riorganizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. L'evoluzione, infine, si è conclusa con la delibera CIPE 18 dicembre 1997, n. 244, che ha disposto la trasformazione dell'Ente Poste Italiane in società per azioni, secondo quanto già previsto dal d.l. n. 487/1993³⁹⁸.

Con riguardo alle competenze esercitate dal CIPE nel settore postale, anche qui si ha riguardo all'intervento concernente i contratti di programma e le politiche tariffarie.

L'articolo 8 del d.l. n. 487/1993, prevede che il contratto di programma disciplini i rapporti tra Stato e Poste Italiane e venga stipulato tra il Ministro delle poste e

³⁹⁷ L'art. 25, comma 2, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, inoltre, ha autorizzato l'impiego di risorse per la stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia S.p.A., imputando il relativo onere al Fondo infrastrutture di cui all'art. 6-*quinquies* del n. 112/2008.

³⁹⁸ L'attuale Dicastero di riferimento è il Ministero dello Sviluppo economico. Più approfonditamente, sull'organizzazione dell'amministrazione postale, v. L. MAGRONE, *Le poste*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 2371 ss.

delle telecomunicazioni e il presidente dell'ente, su conforme avviso del Ministro del tesoro e previo parere delle Commissioni parlamentari. Quanto ai contenuti, il Contratto è volto ad individuare le attività e i servizi da svolgere ed a prevedere gli obiettivi di recupero della qualità dei servizi e di contenimento dei costi, di autonomia di negoziazione relativamente ai servizi gestiti in regime di concorrenza, i criteri di determinazione delle tariffe, la carta del servizio pubblico postale e, sulla base di accertate eccedenze, il piano triennale di riassetto e di eventuale riconversione del personale³⁹⁹. L'art. 2, comma 24, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha precisato, poi, che il Ministro delle Poste e delle Comunicazioni comunichi annualmente alle competenti Commissioni parlamentari lo stato di attuazione degli obiettivi previsti dal contratto di programma e del piano d'impresa triennale in cui sono indicati i provvedimenti necessari per il riassetto dell'azienda e le modalità della loro realizzazione. Quanto al CIPE, la delibera 24 aprile 1996 n. 65, concernente le linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha previsto anche in questo settore che il Comitato si pronunci con un parere preventivo sullo schema dei contratti di programma.

Come anticipato, è stato prevalentemente il diritto comunitario ad imporre un abbandono della riserva statale del servizio postale, caratterizzante il d.P.R. n. 156/1973, e più precisamente quella serie di atti ed indirizzi sfociati nella direttiva n. 97/67/CE, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio⁴⁰⁰. Tale normativa si pone l'obiettivo di condurre il settore postale europeo verso la liberalizzazione, privilegiando però l'esigenza di garantire e mantenere il principio di universalità del servizio. La direttiva, infatti, attua una liberalizzazione abbastanza limitata, in quanto prevede che il mercato delle poste possa rimanere per larga parte in regime di monopolio, nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, ma prevedendo anche un calendario per giungere ad una liberalizzazione completa.

Tale disciplina ha ricevuto attuazione con il d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, che, fra l'altro, all'art. 23, comma 2, ha confermato alla società Poste italiane la concessione per l'espletamento del servizio postale universale⁴⁰¹.

Quanto alle politiche tariffarie, l'art. 13, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 261/1999, ha stabilito che «le tariffe dei servizi riservati sono determinate, nella misura massima, dall'autorità di regolamentazione, sentito il NARS e in coerenza con le linee guida definite dal CIPE, tenuto conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza». Tale previsione è stata successivamente abrogata dall'art. 1, comma 10, del d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, attuativo della direttiva 2008/6/CE, che

³⁹⁹ Sullo strumento del contratto di programma e le conseguenze derivanti dalla qualifica del Ministro di riferimento quale Autorità di regolamentazione del servizio postale, v. A. MASUTTI, *Sulla mancata istituzione di un'autorità di regolamentazione indipendente per il settore postale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2010, 741 ss.

⁴⁰⁰ Più ampiamente, sul quadro di regolazione comunitaria, v. E. SANTA MARIA, *La liberalizzazione dei servizi postali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2001, 122 ss.

⁴⁰¹ In ragione di tale disposto è stato adottato il Decreto del Ministro delle comunicazioni del 17 aprile 2000, che ha confermato la concessione del servizio postale universale alla società Poste italiane S.p.a.

ha affidato la determinazione delle tariffe delle prestazioni rientranti nel servizio universale semplicemente alla «autorità di regolamentazione»⁴⁰².

Venendo all'attività decisoria del CIPE, occorre premettere che, anche in questo ambito, il NARS abbia sempre contribuito esprimendo un parere nella fase istruttoria delle delibere, determinando così il contenuto sostanziale delle “condizioni” ed “osservazioni” rivolte al Ministro competente con la quale il Comitato ha esercitato le proprie funzioni di controllo ed impulso⁴⁰³.

Sotto un primo profilo, le politiche tariffarie, sebbene di dominio del Ministro di settore, sono state condizionate dalla delibera 29 settembre 2003, n. 77, con cui il Comitato ha approvato le nuove linee guida per la regolazione del settore postale, con particolare riguardo a contratto di programma, piano d'impresa e politiche tariffarie relative ai servizi riservati e sui prezzi delle prestazioni rientranti nel servizio universale affidati alla società Poste Italiane S.p.A. Dell'importanza di questa pronuncia reca testimonianza il citato d.lgs. n. 58/2011, che, nel modificare il quadro regolatorio, ha premesso come in sede di prima applicazione si debba fare ancora riferimento alle predette linee guida di cui alla deliberazione CIPE n. 77/2003.

Tuttavia, è possibile osservare come le attenzioni del CIPE, per numero di delibere e valenza degli interventi, si siano concentrate prevalentemente sui contratti di programma stipulati tra il Ministro con le deleghe concernenti il settore postale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e Poste Italiane S.p.A.⁴⁰⁴

Nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, un ulteriore rilevante settore nel quale opera il CIPE è quello dei servizi idrici. In questo ambito, il Comitato interviene prevalentemente nelle politiche tariffarie e nella gestione e programmazione delle risorse, anche ai fini della realizzazione di infrastrutture idriche.

La base legislativa di riferimento per ciascuna di queste competenze si rinviene nella legge 5 gennaio 1994, n. 36, la c.d. legge Galli, che detta una nuova disciplina intesa ad assicurare maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse idriche, in un'ottica integrata del ciclo dell'acqua.

Bisogna innanzitutto premettere che l'intervento del Comitato risulta condizionato, più in generale, anche dall'evoluzione registrata nella regolazione dei servizi

⁴⁰² Sul grado di concorrenza raggiunto dalla regolazione del mercato postale nel nostro Paese, anche a seguito dell'entrata in vigore della direttiva 2008/6/CE, si veda, V. VISCO COMANDINI, F. MAZZARELLA, *Regolazione e concorrenza nel mercato postale italiano*, in *Mercato concorrenza regole*, 3, 2010, 533 ss.

⁴⁰³ Sul ruolo specifico del NARS nel settore postale v B. SPADONI, *La regolazione per promuovere il mercato nel settore postale*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, cit., 135 ss.

⁴⁰⁴ con delibera n. 66/2000, il CIPE esprime parere favorevole sullo schema di contratto di programma tra il Ministro delle Comunicazioni di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica e Poste Italiane S.p.A.; con le delibere n. 15/2002 e 128/2002, con le quali il Comitato formula un parere favorevole sulla proposta di modifica dell'art. 7 del predetto contratto di programma, con il quale sono stati determinati, in via provvisoria, i costi del servizio postale universale da porre a carico del bilancio dello Stato; con delibera n. 7/2004, esprime parere favorevole sullo schema di contratto di programma 2003 – 2005; con delibera n. 66/2007, si pronuncia sullo schema di contratto di programma 2006 – 2008; infine, con delibera n. 121/2008, il Comitato rende parere favorevole sullo schema di atto aggiuntivo da adottare ai sensi del comma 5 del contratto di programma 2006–2008.

idrici⁴⁰⁵. Nati più come attività di interesse spiccatamente locale, questi servizi hanno inizialmente attirato l'attenzione del *policy maker* nazionale soprattutto per la necessità di assicurare adeguata dotazione di infrastrutture al servizio, con politiche di pianificazione gestite essenzialmente dall'alto. In una seconda fase, si è cercato soprattutto di governare l'uso delle risorse ambientali, attraverso politiche di gestione più attente all'impatto complessivo sull'ambiente. Successivamente, si è cercato di valorizzare il principio della piena copertura dei costi in tariffa, nella logica del progressivo e totale affrancamento della finanza pubblica⁴⁰⁶. Come si vedrà nel prosieguo, le decisioni del CIPE impattano su ciascuno dei diversi profili citati su cui si è progressivamente appuntata l'attenzione del legislatore.

Quanto alle politiche tariffarie, anche questa competenza del Comitato trae origine dalle funzioni svolte dal Comitato interministeriale prezzi⁴⁰⁷. Con il sopraggiungere della legge n. 36/1994, gli articoli 13, 14 e 15 hanno delineato un nuovo quadro normativo di riferimento concernente la tariffa del servizio idrico, del servizio di fognatura e depurazione e delle modalità di riscossione.

L'articolo 13, in particolare, dispone che a livello ministeriale venga definita una «tariffa di riferimento»⁴⁰⁸ che costituisca la base per la determinazione, da parte degli enti locali, delle tariffe praticate agli utenti e rappresentanti il corrispettivo del servizio idrico integrato.

In ragione delle difficoltà incontrate nel portare a regime l'assetto previsto dalla legge Galli, il successivo art. 2, comma 3, del d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito nella legge 17 maggio 1995, n. 172, ha demandato al CIPE di fissare, sino all'elaborazione del metodo normalizzato di cui all'articolo 13 della citata legge n. 36/1994, «criteri, parametri e limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio idrico», con particolare riferimento alle quote di tariffe riferite al servizio di fognatura e di depurazione. L'attribuzione della competenza al Comitato è stata poi confermata anche dall'art. 31, comma 29, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che configura i corrispettivi dei servizi di fognatura e di depurazione quali quote di tariffa ai sensi del richiamato art. 13 della legge n. 36/1994 e che, fino all'entrata in vigore del suddetto metodo normalizzato, demanda al CIPE di definire criteri, parametri e limiti per le determinazioni tariffarie concernenti tutte le tre componenti del servizio idrico, ovvero servizio acquedottistico, servizio di fognatura e servizio di depurazione, attribuendogli, così, in sostanza, il governo della di-

⁴⁰⁵ In proposito v. R. FAZIOLI, L. TIRAORO, *La regolazione dei servizi idrici nella transizione alla legge Galli*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, cit., 150 ss.

⁴⁰⁶ Più in generale, cfr. A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 2505 ss.

⁴⁰⁷ Si fa riferimento alla delibera CIPE del 26 giugno 1974, in base alla quale le tariffe di fornitura dell'acqua per usi domestici, industriali ed agricoli dovevano essere stabilite dai comitati provinciali dei prezzi (CPP), su direttive del CIP. Successivamente, l'art. 5 del d.P.R. n. 373/1994 ha devoluto le citate competenze al CIPE.

⁴⁰⁸ Più precisamente, il Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, su proposta del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse, sentite le Autorità di bacino di rilievo nazionale, nonché la Conferenza Stato-Regioni, elabora un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento. La tariffa di riferimento dev'essere articolata per fasce di utenza e territoriali, anche con riferimento a particolari situazioni idrogeologiche.

namica complessiva del servizio idrico. A dimostrazione dell'importanza delle funzioni rimesse al Comitato, si sono progressivamente susseguite misure legislative che hanno condizionato la discrezionalità del CIPE, come ad esempio i commi da 42° 47 dell'articolo 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante disposizioni in materia di fissazione della quota di tariffa riferita al servizio di depurazione.

Nonostante che con decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 1° agosto 1996, sia stato approvato il metodo normalizzato previsto dall'art. 13 della legge n. 36/1994, il CIPE è stato costretto a pronunciarsi per diversi anni per formulare un regime di tariffazione transitorio. Si pensi a quanto avvenuto, nel periodo preso in esame⁴⁰⁹, con la delibera 19 febbraio 1999, n. 8, adottata, sentite le raccomandazioni del NARS, su iniziativa del Ministro del tesoro del bilancio e della programmazione economica, recante direttive per la determinazione, in via transitoria, delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e di depurazione per l'anno 1999 e per la realizzazione degli investimenti⁴¹⁰. Già dal Preambolo di tale pronuncia si prendeva atto di come i poteri di direttiva tariffaria esercitati in materia «sono destinati comunque a non esaurirsi in tempi ristretti in considerazione degli ulteriori adempimenti necessari per l'entrata a regime del nuovo assetto tracciato dalla legge n. 36/1994». Con cadenza pressoché annuale il CIPE si è pronunciato sul punto, interrompendo la serie di delibere solo nel 2003⁴¹¹.

Successivamente, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nell'abrogare la legge n. 36/1994, ne ha sostanzialmente riprodotto i contenuti, costituendo così l'attuale riferimento per la regolazione delle gestioni idriche e per la determinazione della relativa tariffa. In particolare, all'articolo 174, si è stabilito che sino all'adozione, da parte del Ministero di settore, di nuove disposizioni attuative sulla tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche, si applica il D.P.C.M. 4 marzo 1996, recante disposizioni in materia di risorse idriche, che rimandano alla disciplina tariffaria contenuta nella legge Galli. Nel contempo, la scadenza del periodo transitorio per l'attuazione della legge n. 36/1994 è stata ulteriormente prorogata nel tempo da diverse disposizioni di legge, come, ad esempio l'articolo 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008, che ha previsto l'esaurimento degli affidamenti diretti delle gestioni, e quindi del regime transitorio, al 31 dicembre 2010.

L'impulso perché il CIPE intervenisse nuovamente sulle tariffe idriche è giunto anche per via giurisdizionale. Il TAR Lazio, I Sezione, con sentenze del 5 novembre 2008, ha accolto, nei limiti di cui in motivazione, i ricorsi proposti da soggetti gestori del servizio idrico, annullando la nota con cui il Dipartimento per la Programmazione ed il Coordinamento della Politica Economica aveva escluso il carattere doveroso dell'adeguamento con carattere annuale delle tariffe idriche. Sulla base dell'articolo 2, comma 3, d.l. n. 79/1995 e dell'articolo 31, comma 29, della

⁴⁰⁹ Successivamente all'adozione della legge Galli sono state formulate la delibera 10 maggio 1995 (per l'anno 1995), la delibera 26 giugno 1996 (per il 1996), la delibera 27 novembre 1996 (per il 1997), la delibera 18 dicembre 1997 (per l'anno 1998).

⁴¹⁰ Sulla individuazione dei criteri normativi in base ai quali calcolare la tariffa del servizio di fognatura e depurazione, v. S. COLOMBARI, *La tariffa del servizio di fognatura e depurazione nella normativa vigente*, in *La Finanza Locale*, 1999, 1265 ss.

⁴¹¹ Cfr. delibera 22 giugno 2000, n. 62 (per l'anno 2000), delibera 4 aprile 2001, n. 52 (per l'anno 2001), modificata con delibera 21 dicembre 2001, n. 120, delibera 19 dicembre 2002, n. 131 (per l'anno 2002), modificata con delibera 14 marzo 2003, n. 11.

legge n. 448/1998, tali sentenze hanno accertato l'obbligo per il CIPE di adottare, con cadenza annuale, le direttive per l'adeguamento delle tariffe in materia di servizi idrici; obbligo che non è stato osservato per il periodo temporale compreso tra il 2003 ed il 2007. In ottemperanza alla decisione del giudice amministrativo, il CIPE ha infine provveduto con delibera 18 dicembre 2008, n. 117.

Un diverso profilo di intervento del CIPE, pur sempre connesso alle politiche tariffarie, attiene poi al finanziamento delle infrastrutture idriche.

L'articolo 18 della legge n. 36/1994, nel disporre maggiorazioni dei canoni per le concessioni di derivazioni di acque pubbliche per i diversi usi, ha stabilito che gli incrementi degli introiti così derivanti confluiscono in un fondo speciale per il finanziamento degli interventi relativi al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue, nonché per il finanziamento di interventi mirati alle finalità di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, concernente il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo. Il successivo art. 28, comma 9, della legge 30 aprile 1999, n. 136, innovando la procedura prevista al comma 3 del richiamato art. 18 della legge n. 36/1994, dispone che le somme di cui al suddetto fondo speciale siano ripartite dal CIPE, su proposta del Ministro dei lavori pubblici.

In attuazione è stata dapprima adottata la delibera 22 giugno 2000, n. 57, concernente il riparto a Regioni e le Province autonome delle somme di cui al citato art. 18, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, da utilizzare, attraverso programmi regionali, per il finanziamento di attività e interventi finalizzati prioritariamente alla ricognizione delle infrastrutture destinate al ciclo integrato delle acque ed agli adempimenti connessi all'attuazione della legge n. 36/1994, nonché per le finalità di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, relative al risanamento delle acque, al completamento e gestione delle reti di monitoraggio, alla fruizione e gestione del patrimonio idrico.

Analogamente, è stata adottata la successiva delibera 4 aprile 2001, n. 47, per le annualità 1999 e 2000, e la delibera 27 maggio 2005, n. 55, per le annualità 2001, 2002 e 2003.

Al di là della diretta ripartizione delle risorse per l'esecuzione di interventi, il CIPE è stato pure coinvolto con altre modalità riguardo alla realizzazione delle infrastrutture idriche.

Infatti, va ricordato come l'articolo 6 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135, ha, tra l'altro, disciplinato la predisposizione di un piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane, incaricando dell'adozione il Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Inoltre, l'art. 141, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), in adempimento agli obblighi comunitari in materia di fognatura, collettamento e depurazione di cui agli articoli 27, 31 e 32 del d.lgs. n. 152/1999, demanda alle Autorità di ambito, ovvero, se queste non siano ancora operative, alle Province, la predisposizione e l'attuazione di un programma di interventi urgenti a stralcio e con gli stessi effetti del programma di interventi previsto dall'art. 11, comma 3, della legge n. 36/1994, concernente le opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione.

Conseguentemente, anche sulla base anche della programmazione dei fondi strutturali, sotto il profilo dell'impiego risorse e delle modalità attuative degli interventi⁴¹², il CIPE ha adottato la delibera 8 marzo 2001, n. 23, modificata poi con delibera 15 novembre 2001, n. 93, recante indirizzi per l'utilizzo delle risorse impiegate per i piani stralcio di cui al citato art. 141, comma 4, della legge n. 388/2000, e destinate per tale scopo a qualunque titolo, come ad esempio i fondi di cui all'art. 18, comma 4, della legge n. 36/1994, i proventi delle tariffe di depurazione ex art. 3, commi 42-47, della legge n. 549/1995 o, in generale, i proventi delle tariffe di fognatura e depurazione.

Sempre all'interno dei servizi di pubblica utilità, il CIPE esercita alcune funzioni che ineriscono alla rete autostradale. Anche in questo ambito, le funzioni esercitate dal Comitato riguardano prevalentemente la programmazione degli interventi infrastrutturali, i rapporti di concessione e le politiche tariffarie.

Il primo punto di riferimento, a livello normativo, può essere considerato il d.lgs. 17 aprile 1948, n. 547, che fissa una nuova disciplina sull'Azienda Nazionale Autonomia delle Strade (ANAS), precedentemente istituita col decreto legislativo Presidenziale 27 giugno 1946, n. 38, e che all'articolo 1 le affida il compito di costruire, gestire e migliorare le strade statali e autostrade appartenenti allo Stato, provvedendo pure alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria.

Nel percorso evolutivo che ha conosciuto la natura organizzativa di ANAS e l'assetto delle sue competenze, è sufficiente qui ricordare come il d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143, abbia trasformato l'ANAS nell'"Ente nazionale per le strade", e, in particolare, l'art. 3, comma 2, abbia demandato al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti l'approvazione, su conforme delibera del CIPE, dei piani pluriennali di viabilità, nonché il programma triennale per la gestione e l'incremento della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella data in concessione, entro il limite costituito dalle risorse finanziarie stabilite con la legge finanziaria e dalle entrate proprie.

Successivamente, l'art. 7 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2002, n. 178, ha ulteriormente operato un ulteriore passaggio, disponendo che l'Ente nazionale per le strade fosse trasformato in società per azioni con la denominazione di "ANAS S.p.A.", ed ha affidato a detta società, tra l'altro, le funzioni di costruzione, gestione, manutenzione ed incremento delle strade e autostrade di proprietà dello Stato, nonché l'approvazione dei relativi progetti. Più specificatamente, è stato previsto che i rapporti relativi ai compiti attribuiti in concessione ad ANAS S.p.A. dal competente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti fossero regolati da apposita convenzione di concessione⁴¹³, il cui

⁴¹² Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, infatti, per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi strutturali nel settore del servizio idrico integrato, pone obblighi precisi in ordine alla tipologia degli interventi da realizzare, stabilendo che nel primo triennio il cofinanziamento deve essere destinato ad opere comprese negli Accordi di programma quadro inseriti nelle Intese istituzionali di programma, nonché a quelle riguardanti situazioni di dichiarata criticità ambientale, mentre per il secondo triennio il cofinanziamento stesso resta subordinato alla costituzione dell'Autorità di ambito, alla effettuazione della ricognizione delle infrastrutture esistenti e all'approvazione del piano di ambito.

⁴¹³ In base all'articolo 7, comma 3, la convenzione regola, tra l'altro: le modalità di esercizio da parte del concedente dei poteri di vigilanza e di indirizzo sull'attività del concessionario; le modali-

schema deve essere approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze per quanto attiene agli aspetti finanziari.

Fra quest'ultime, merita menzione la Convenzione di concessione stipulata tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAS in data 19 dicembre 2002, con la quale, all'art. 4, si pone a carico del concessionario l'obbligo di predisporre i piani pluriennali di viabilità, di durata decennale, che individuino gli obiettivi strategici per l'attuazione dei compiti affidati in concessione, e che demanda l'approvazione di detti piani al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su parere conforme del CIPE. Nei rapporti con ANAS, inoltre, il successivo art. 5 prevede che i rapporti tra concessionario e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che opera di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per quanto attiene agli aspetti finanziari, siano regolati da un contratto di programma, di durata non inferiore a tre anni e aggiornabile e rinnovabile a seguito della verifica annuale sull'attuazione, che deve essere predisposto sulla base delle previsioni dei menzionati piani pluriennali di viabilità.

In attuazione di tale disposto, il Comitato ha adottato la delibera 18 marzo 2005, n. 4, approvata su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Conferenza unificata, con la quale viene espresso parere favorevole sul Piano pluriennale viabilità nazionale 2003-2012, in una prospettiva di forte integrazione con gli ulteriori strumenti di programmazione vigenti⁴¹⁴. La medesima delibera, inoltre, rende noto come il Ministro dell'economia e delle finanze si sia riservato la facoltà di sottoporre al Comitato stesso il contratto di programma 2003-2005, allora in corso di definizione, prima di procedere alla formulazione del concerto ai fini dell'approvazione definitiva.

È, dunque, un delibera dello stesso CIPE, unita alla volontà concorde dei Ministri competenti, a fondare l'intervento del Comitato stesso, che assume la forma di un parere reso con cadenza annuale prima della stipula definitiva del Contratto di programma, distinto in Piano degli investimenti e Piano dei servizi⁴¹⁵.

tà, ivi compreso il ricorso ai contratti di concessione a terzi da parte di ANAS Spa, per gestione, manutenzione, miglioramento ed adeguamento delle strade ed autostrade statali e per la costruzione di nuove strade ed autostrade statali; le modalità per l'erogazione delle risorse finanziarie; la durata della concessione stessa, comunque, non superiore a trenta anni.

⁴¹⁴ Detto Piano, fra l'altro, si articola in sezioni, per le quali vengono quantificati i costi degli interventi, e criteri di selezione degli stessi. Il Piano, inoltre, assume, quale atto di indirizzo, la direttiva del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 1° agosto 2003, che richiama, per quel che concerne le opere da realizzare a cura e spese dell'ANAS, gli interventi individuati nel PGTL, quelli previsti e non ancora avviati nel programma triennale 2002-2004 e quelli previsti in alcune misure del Programma Operativo Nazionale Trasporti 2000-2006 e nei Programmi Operativi Regionali 2000-2006, quelli individuati nel Programma delle infrastrutture strategiche, nonché gli interventi autostradali di cui ai piani finanziari allegati alle Convenzioni stipulate tra ANAS e società sub-concessionarie.

⁴¹⁵ Così la delibera 27 maggio 2005, n. 72, approvata su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, che esprime parere favorevole sul Contratto di programma ANAS 2003-2005, ovvero il primo Contratto di programma che viene stipulato ai sensi del richiamato art. 5 della Convenzione di concessione. Successivamente, hanno fatto seguito: la delibera 20 luglio 2007, n. 64, concernente l'Accordo integrativo al Contratto di programma ANAS 2003-2005; la delibera 20 luglio 2007, n. 65, sul Contratto di programma ANAS 2007; la delibera 27 marzo 2008, n. 23, sul Contratto di programma ANAS 2008; la delibera 26 giugno 2009, n. 46, sul Contratto di programma ANAS 2009; la delibera 22 luglio 2010, n. 65, sul Contratto di programma ANAS 2010; la delibera 5 maggio 2011,

Un ulteriore profilo delle funzioni esercitate dal CIPE attiene alla gestione delle politiche tariffarie nel settore autostradale, che si legano, in definitiva, alla disciplina dei rapporti convenzionali tra ANAS e società concessionarie.

Già il d.lgs. 17 aprile 1948, n. 547, attribuiva ad ANAS i compiti di costruzione e gestione della nuova rete autostradale, anche attraverso concessioni con enti e soggetti privati, dando avvio così alla disciplina del rapporto convenzionale tra ANAS e società concessionarie.

Della complessa disciplina che si è susseguita nel tempo⁴¹⁶, merita qui ricordare come la legge 24 luglio 1961, n. 729, abbia disciplinato più approfonditamente le concessioni per la costruzione e l'esercizio delle autostrade tra ANAS ed enti pubblici o privati, stabilendo, all'articolo 2, che la concessione venga accordata con decreto del Ministro per i lavori pubblici, presidente dell'ANAS, e che con lo stesso decreto venga approvata la convenzione che disciplina la concessione. L'articolo 16, inoltre, attribuisce direttamente alla Società Autostrade, della quale originariamente l'IRI partecipava in maggioranza al capitale sociale, la concessione di costruzione ed esercizio di numerose reti autostradali.

A seguito delle difficoltà finanziarie cui erano venute incontro le società concessionarie e nell'ottica di un più generale ripensamento delle modalità di intervento dello Stato nelle attività produttive, si è andati nella direzione di un profondo processo di riassetto del settore autostradale, iniziato con la legge 23 dicembre 1992, n. 498, che, fra l'altro, all'articolo 11, comma 1, demanda al CIPE l'emanazione di direttive per la concessione della garanzia dello Stato sui mutui contratti dai concessionari per la costruzione e l'esercizio di autostrade, per la revisione degli strumenti convenzionali e, a decorrere dall'anno 1994, per la revisione delle tariffe autostradali. Il successivo comma 2, inoltre, prevede che le tariffe di pedaggio siano fissate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'attività decisoria del CIPE, per i profili che qui interessano più da vicino, viene in rilievo a partire dalla delibera del 21 settembre 1993, con la quale sono state emanate direttive in attuazione al disposto del citato art. 11, comma 1, della legge n. 498/1992. Con tale pronuncia, infatti, è stata prevista la revisione di tutte le convenzioni stipulate da ANAS, imponendo ai concessionari di ripresentare i piani finanziari secondo lo schema unificato la cui approvazione viene rimessa ai Ministri

n. 13, sul Contratto di programma ANAS 2011; la delibera 11 luglio 2012, n. 67, sul Contratto di programma ANAS 2011 - parte servizi e atto aggiuntivo al contratto di programma ANAS 2011 - parte investimenti. A testimonianza della pluralità di fonti di finanziamento delle politiche di settore, rispondenti a logiche di programmazione diverse, e quindi dell'unitarietà delle funzioni esercitate dal CIPE, si richiamano anche la delibera 5 maggio 2011, n. 12, con cui vengono appositamente assegnate ad ANAS risorse a carico del Fondo infrastrutture, o le delibere 6 dicembre 2011, n. 84, e 23 marzo 2012, n. 32, concernenti i Contratti di programma ANAS 2010 e 2011, con le quali il CIPE provvede all'assegnazione di risorse a valere sul "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico", istituito dall'art. 32, comma 1, del decreto-legge n. 98/2011, secondo cui le risorse del Fondo sono assegnate dal CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sono destinate prioritariamente, tra l'altro ai Contratti di programma con ANAS S.p.A.

⁴¹⁶ Si veda l'exkursus ricostruttivo di L. BENFRATELLO, A. IOZZI E P. VALBONESI, *La riforma del settore autostradale in Italia: un cantiere aperto*, in F. PAMMOLLI, C. CAMBINI, A. GIANNACCARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007, 144 ss.

di settore. La delibera, inoltre, ha precisato che le tariffe di pedaggio autostradale debbono essere fissate in sede di rilascio o revisione della concessione sulla base, in particolare, del piano finanziario.

Di lì a poco avrebbe anche trovato una decisa accelerazione quel processo di liberalizzazione che contestualmente interessava diversi servizi pubblici e che ha coinvolto anche la Società Autostrade S.p.A., quale ulteriore e significativo passo per la ridefinizione dei confini fra Stato e mercato nel settore autostradale. Con l'art. 10, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, infatti, è venuto meno l'obbligo per l'IRI di detenere la maggioranza delle azioni della concessionaria ed è stato allargato l'oggetto sociale principale della Società Autostrade nella «costruzione e gestione delle autostrade». La nuova struttura di regolamentazione ha mantenuto lo strumento della concessione per l'affidamento della costruzione e dell'esercizio delle autostrade, ma ne ha rideterminato il contenuti attraverso un processo di rinnovo delle convenzioni con la larghissima maggioranza delle società concessionarie ed una nuova modalità di regolazione dei pedaggi. Sotto quest'ultimo profilo, la fase transitoria ha trovato un punto di riferimento nelle decisioni del CIPE, tra le quali si distinguono le direttive per la revisione delle tariffe nelle more della definizione dei criteri per la determinazione delle stesse⁴¹⁷. Alla più volte citata delibera 24 aprile 1996, n. 65, con la quale sono state definiti linee guida e principi comuni per le Amministrazioni competenti alla regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha fatto seguito, nello specifico settore autostradale, la delibera del 20 dicembre 1996, con cui sono state emanate direttive per la revisione delle tariffe autostradali ai sensi del richiamato art. 11 della legge n. 498/1992. Con questa decisione, è stato definitivamente previsto il rinnovo delle concessioni e sono stati disciplinati il relativo piano finanziario, quale supporto all'inquadramento istituzionale della relazione tra ente concedente e società concessionaria, i nuovi meccanismi di calcolo delle tariffe di pedaggio autostradale, nonché la convenzione che regola la concessione. È stato così definito lo schema regolatore a regime per il settore autostradale, prevedendo che le tariffe di pedaggio autostradale vengano adeguate sulla base delle formule riportate nella delibera stessa e stabilendo che le nuove convenzioni debbano fissare in un quinquennio l'intervallo temporale fra revisioni successive della predetta formula.

Negli anni successivi, tuttavia, è possibile registrare un notevole ritardo nella stipula delle nuove convenzioni e negli adempimenti che la disciplina affidava ai Dicasteri di riferimento, tanto che il CIPE ha dovuto prorogare il regime preesistente. Con la delibera 27 dicembre 2002, n. 142, infatti, è stato previsto che, nelle more della formalizzazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti della proposta relativa alle modalità procedurali ed ai criteri di valutazione dei parametri presi a riferimento nella formula del price-cap, restano valide le disposizioni contenute nella delibera del 20 dicembre 1996, concernente la fissazione dei pedaggi autostradali.

Sulla situazione di incertezza legata allo *status quo* è intervenuto il legislatore, che con l'art. 2, commi 82 e 83, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con mo-

⁴¹⁷ Si vedano le delibere 7 dicembre 1994, 8 agosto 1995 e 21 dicembre 1995, per una ricostruzione della successione delle decisioni del Comitato, v. A. IOZZI, *La riforma della regolamentazione del settore autostrade*, in C. DE VINCENZI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, cit., 77 ss.

dificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, ha modificato i termini del rapporto tra ANAS e società concessionarie. È stato infatti previsto che, in occasione del primo aggiornamento della convenzione alle concessioni autostradali o del relativo piano finanziario, il Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, assicuri che tutte le clausole convenzionali siano inserite in una «convenzione unica», avente valore ricognitivo per le parti diverse da quelle derivanti dall'aggiornamento ovvero dalla revisione. Gli schemi di convenzione unica, che sostituisce la convenzione originaria, sono sottoposti all'esame del CIPE, sentiti il NARS, le associazioni rappresentative delle società concessionarie, nonché le associazioni di consumatori e di utenti, e sono successivamente trasmessi alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

A partire da questo momento, le decisioni del Comitato hanno definito i rapporti tra ANAS S.p.A. e concessionaria tramite il nuovo strumento della convenzione unica, sulla base anche delle nuove direttive in materia di regolazione economica del settore autostradale formulate con la delibera 26 gennaio 2007, n. 1, poi sostituita dalla n. 39/2007. Il CIPE ha sempre assunto le proprie delibere nella forma del parere favorevole in ordine allo schema preliminare della convenzione di disciplina del rapporto tra ANAS S.p.A. e la società cui viene affidata la progettazione, costruzione ed esercizio di uno specifico collegamento autostradale. Il parere, inoltre, è stato spesso espresso in forma condizionata a numerose prescrizioni di carattere puntuale rispetto all'articolato della convenzione, indice di un'attività che non si è esaurita nella mera certificazione della volontà concorde della parti⁴¹⁸.

A riprova della valenza delle decisioni del Comitato, l'art. 2, comma 202, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), ha disposto che gli schemi di convenzioni autostradali sottoscritti con ANAS sino alla data del 31 dicembre 2009 siano approvati *ope legis* «a condizione che i suddetti schemi recepiscano le prescrizioni richiamate dalle delibere CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, fatti salvi gli schemi di convenzioni già approvati»⁴¹⁹.

Proseguendo nella disamina dei servizi pubblici che il CIPE coinvolge nell'esercizio delle proprie funzioni, è necessario fare menzione anche del settore aeroportuale, entro cui il Comitato interviene, principalmente, sugli aspetti concernenti i rapporti tra il Governo e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), i diritti sui servizi aeroportuali, nonché i rapporti tra ENAC e gestori aeroportuali privati.

Non essendo certamente questa la sede per ripercorrere tutti gli aspetti della complessa disciplina in materia aeroportuale, è sufficiente riportare come, a partire dalla fine degli anni '90, l'assetto organizzativo del settore sia andato incontro ad

⁴¹⁸ In proposito, si vedano le delibere nn. 14, 9 e 4 del 2011; nn. 94, 78, 72, 63, da 26 a 20 e da 19 a 16 del 2010; n. 109 del 2009; nn. 134, 133, da 110 e 108 e da 42 a 40 del 2007.

⁴¹⁹ L'art. 47, comma 3, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha poi interpretato il periodo citato nel senso che, in caso di mancato adeguamento da parte dei concessionari degli schemi di convenzione ovvero dei Piani economico-finanziari alle prescrizioni del CIPE, gli schemi di convenzione stessi non si intendono approvati e sono sottoposti alle ordinarie procedure di approvazione di cui all'articolo 2, commi 82 ss. del citato d.l. 3 n. 262/2006.

un profondo ridisegno, nell'intento, fra l'altro, di rafforzare, nel governo del trasporto aereo, il ruolo della componente tecnica rispetto a quella politica⁴²⁰.

Più nello specifico, il d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250, ha istituito l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), in capo al quale sono state decentrate le funzioni amministrative e tecniche attribuite in precedenza alla direzione generale dell'aviazione civile (art. 2, comma 1), prevedendone la trasformazione in ente pubblico economico non oltre il 31 luglio 1999 e sottoponendolo all'indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro dei trasporti e della navigazione (art. 1). L'articolo 3, inoltre, ha previsto la stipulazione di un contratto di programma, di durata triennale, per la definizione dei rapporti tra il Ministero dei Trasporti e della Navigazione e l'ENAC e per la fissazione dei limiti all'esercizio delle funzioni dell'ENAC in relazione alle attribuzioni esercitate secondo l'articolo 2.

Sempre in virtù della più volte citata competenza generale ad esprimersi sui contratti di programma, il CIPE ha inizialmente adottato la delibera 22 giugno 2000, n. 65, approvata su proposta Ministro dei Trasporti e della Navigazione, previo parere NARS, con la quale si rilascia parere favorevole in ordine allo schema di contratto di programma 2001-2003 tra il Ministro dei Trasporti e della Navigazione di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e il Ministro della Difesa e l'ENAC.

Limitandosi a questo specifico profilo, bisogna registrare che, dopo l'intervenuta scadenza del menzionato contratto, l'ENAC, nelle more del rituale rinnovo, ha proseguito senza soluzione di continuità lo svolgimento della propria attività istituzionale, in conformità alle medesime previsioni contrattuali scadute. Successivamente, con delibera 9 novembre 2007, n. 117, approvata su proposta del Ministro dei trasporti, previo parere NARS, il CIPE ha espresso parere favorevole sul nuovo contratto di programma, subordinato al recepimento di puntuali modifiche dello stesso articolato.

Proseguendo nella disamina dei rapporti con strutture che svolgono funzioni in materia aeroportuale, altro profilo di intervento riguarda l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), istituito inizialmente dal D.P.R. 24 marzo 1981 n. 145, sotto forma di "Azienda Autonoma di Assistenza al Volo per il Traffico Aereo Generale". Successivamente, la legge 21 dicembre 1996 n. 665, ha disposto la trasformazione di detta Azienda in Ente pubblico economico, al quale sono state affidate, fra l'altro, le competenze sui servizi di traffico aereo, di meteorologia aeroportuale, di informazione e di telecomunicazione aeronautica, di radiodiffusione e di radionavigazione (articolo 2), e preventivando, ulteriormente, la futura trasformazione in società per azioni entro il luglio 1999⁴²¹.

Per quanto qui di più prossimo interesse, l'articolo 9 della legge n. 665/1996 introduce gli strumenti del contratto di programma e del contratto di servizio. Quanto al contratto di programma, il comma 1 prevede che esso abbia durata triennale e sia

⁴²⁰ Per una panoramica delle funzioni statali in materia aeroportuale e gli indirizzi di fondo che hanno guidato il ridisegno dell'assetto organizzativo, v. G. SIRIANNI, *Gli aeroporti*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, 2003, 2571 ss.

⁴²¹ Per una disamina approfondita della disciplina di settore, v. M. COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo. Evoluzioni, problemi attuali, prospettive*, Cedam, Padova, 1999.

stipulato dal presidente dell'Ente, previa delibera del consiglio di amministrazione, con il Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri del tesoro e della difesa. Sullo schema di contratto di programma è richiesto, inoltre, il parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari⁴²². Quanto al contratto di servizio, il comma 5 stabilisce che esso abbia durata almeno triennale e concerna principalmente le prestazioni ed i servizi erogati dall'ENAV⁴²³.

Anche su questo punto, il CIPE si è pronunciato con diversi pareri in ordine ai due strumenti contrattuali in virtù della già richiamata delibera 24 aprile 1996 n. 65, sulle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità⁴²⁴.

Ulteriore profilo di intervento del Comitato riguarda poi la tariffazione dei servizi aeroportuali, la cui disciplina di riferimento è contenuta nella legge 5 maggio 1976, n. 324, recante norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile. A seguito delle modifiche apportate dall'art. 10, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, viene stabilito che la misura dei diritti aeroportuali di cui alla citata legge n. 324/1976 sia annualmente determinata, mediante decreto del Presidente della Repubblica e con le procedure ivi previste, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE e di una serie di specifici obiettivi.

Successivamente, con l'entrata in vigore dell'art. 2, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, viene formulato un diverso procedimento per la definizione dei diritti aeroportuali, eliminando, in particolare, la previsione che il CIPE possa approvare i relativi criteri.

⁴²² Il successivo comma 2 ne puntualizza il contenuto, prevedendo che il contratto di programma: regola le prestazioni e definisce gli investimenti e i servizi, anche di rilevanza sociale o comunque resi in condizione di non remunerazione dei costi, stabilendo i corrispettivi economici e le modalità di erogazione (lett. a); definisce gli obiettivi e gli standard, nonché le modalità e i tempi di adeguamento, relativi ai livelli di sicurezza e di qualità dei servizi, alla produttività dei fattori impiegati, inclusi gli investimenti, ed ai rispettivi costi. L'adeguamento ai predetti obiettivi e standard è correlato alla variazione delle tariffe e a eventuali trasferimenti statali destinati a investimenti (lett. b); definisce i servizi istituzionali da svolgere in proprio e quelli da concedere in appalto o in gestione a terzi; (lett. c); prevede verifiche, obblighi di adeguamento e sanzioni per i casi di inadempienza (lett. d).

⁴²³ Più precisamente, il contratto di servizio regola le prestazioni e definisce i servizi di rilevanza sociale che l'ENAV è tenuto ad erogare in condizioni di non remunerazione dei costi e ne stabilisce i corrispettivi economici e le modalità di erogazione; definisce altresì gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati, anche in base alla normativa comunitaria; definisce le sanzioni per i casi di inadempienza.

⁴²⁴ Con delibera 22 giugno 2000, n. 64, su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione, previo parere NARS, il Comitato ha formulato parere favorevole sullo schema di contratto di programma tra il Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro del bilancio e della programmazione economica e il Ministro della difesa, e l'ENAV. Il termine per la trasformazione societaria dell'ENAV è stato differito dalla legge n. 144/1999 al 31 dicembre 2000, ed in ragione di ciò la durata del contratto decorre dalla data della sua stipula fino alla data di trasformazione in S.p.A. Nelle more della definizione del contratto di programma successivo l'ENAV ha continuato a svolgere la propria attività istituzionale, e con delibera 1 agosto 2008, n. 86, il CIPE ha espresso parere favorevole in ordine agli schemi di contratto di programma e di contratto di servizio per gli anni 2004-2006 tra il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze ed il Ministro della difesa, e l'ENAV S.p.a. Infine, la delibera 22 luglio 2010, n. 66, ha avuto ad oggetto gli schemi di contratto di programma e di contratto di servizio per il 2007-2009.

Tuttavia, in virtù di una lettura complessiva delle competenze di settore, il CIPE ha continuato a pronunciarsi esprimendo un parere sulle statuizioni ministeriali, sulla base tanto del d.lgs. n. 430/1997, che - come più volte detto - demanda al CIPE la definizione delle linee guida e dei principi comuni per le Amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, tanto dell'art. 2 del citato d.lgs. n. 250/1997, che, nel disciplinare le funzioni dell'ENAC, prevede che esso provveda alla «istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione».

Dunque, avvertita la necessità di ricondurre ad unitarietà la metodologia di determinazione tariffaria, con delibera 4 agosto 2000, n. 86, il CIPE esprime parere favorevole sullo schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva presentato dal Ministro dei Trasporti e della Navigazione di concerto con il Ministro delle Finanze, che assume importanza particolare in quanto costituisce documento di indirizzo per le amministrazioni e gli organi competenti.

In questo contesto è intervenuto il d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, che, con gli articoli 11-*nonies* e seguenti, ha elevato al rango di legge i criteri stabiliti dal CIPE con la deliberazione n. 86/2000 ed ha modificato nuovamente il procedimento di definizione dei diritti aeroportuali, reintroducendo formalmente la possibilità per il CIPE di fissare criteri rivolti ai Dicasteri competenti. In forza delle nuove disposizioni legislative il Comitato si è dunque ripronunciato con delibera 15 giugno 2007, n. 38, in sostituzione della precedente delibera n. 86/2000. La Corte costituzionale, tuttavia, con sentenza n. 51/2008, è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*nonies* del citato d.l. n. 203/2005, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata. A detta della Corte, la normativa censurata ha per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investe profili che ineriscono alla tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), e riguarda gli aeroporti (che rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina impugnata non è, quindi, riferibile ad un unico ambito materiale e la mancanza di un coinvolgimento regionale, nel caso di specie, integra una violazione del principio di leale collaborazione. La direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, approvata con delibera n. 38/2007, è stata dunque sottoposta al parere della Conferenza Unificata e conseguentemente modificata con delibera CIPE 27 marzo 2008, n. 82⁴²⁵.

Ultimo profilo nell'ambito della materia aeroportuale che è stato oggetto di pronunce da parte del CIPE attiene ai rapporti tra ENAC e gestore aeroportuale, soprattutto a seguito dei processi di privatizzazione delle imprese concessionarie e del superamento della precedente esperienza di gestione “diretta” o “parziale” degli ae-

⁴²⁵ Da ultimo, è intervenuta pure la delibera 6 novembre 2009, n. 96 ad ulteriore modifica della decisione del 2007.

roporti da parte delle amministrazioni statali, in favore della gestione “totale” da parte di soggetti privati⁴²⁶.

Così, l'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha stabilito che entro il 1994, sono costituite apposite società di capitale per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti dallo Stato. Il successivo decreto interministeriale 12 novembre 1997, n. 521, attuativo delle citate disposizioni legislative, ha subordinato l'affidamento in concessione della gestione totale aeroportuale alla sottoscrizione sia di una convenzione che di un contratto di programma, da stipularsi secondo le disposizioni contenute nella sopra citata delibera n. 86/2000.

A modificare notevolmente il quadro regolatorio, in attuazione di un “pacchetto” di direttive comunitarie del 2004, è intervenuto il d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, che ha operato una complessa revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione⁴²⁷. In particolare, la nuova formulazione dell'art. 687 del Codice stabilisce che l'ENAC, «nel rispetto dei poteri di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché fatte salve le competenze specifiche degli altri enti aeronautici, agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile, mediante le proprie strutture centrali e periferiche, e cura la presenza e l'applicazione di sistemi di qualità aeronautica rispondenti ai regolamenti comunitari».

Il successivo art. 704 del codice, inoltre, modifica la disciplina concernente il rilascio della concessione di gestione aeroportuale, prevedendo che l'ENAC ed il gestore stipulino un contratto di programma che recepisca, fra l'altro, la vigente disciplina di regolazione aeroportuale emanata dal CIPE in materia di investimenti, corrispettivi e qualità e quella recata dall'art. 11-*nonies* del d.l. n. 203/2005⁴²⁸.

In considerazione di tali modifiche legislative, il CIPE, che non si era ancora pronunciato sul punto⁴²⁹, ha adottato numerose delibere, sempre su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere NARS, con le quali si è espresso sugli schemi di contratto di programma per il quadriennio di riferimento tra ENAC ed il singolo gestore aeroportuale, sempre nella forma del parere favorevole e sempre subordinatamente all'accoglimento di puntuali modifiche degli accordi⁴³⁰.

⁴²⁶ Più approfonditamente, v. G. SIRIANNI, *Gli aeroporti*, cit., 2575 ss.

⁴²⁷ Più in generale, sulla normativa comunitaria di riferimento e sulle nuove competenze dell'ENAC, v. S. BOTTACCHI, *La riforma della parte aeronautica del codice della navigazione: le principali novità in materia di navigazione aerea*, in *Dir. comm. internaz.*, 2006, 215 ss.

⁴²⁸ Più ampiamente, v. M. CARRETTA, *Le gestioni aeroportuali*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2009, 61 ss.

⁴²⁹ Criticamente, v. M. PONTI, *Aeroporti e controllo del traffico aereo*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, cit., 111 ss., ove si rileva come il CIPE sia intervenuto esplicitamente solamente sulle tariffe per il controllo del traffico aereo e sulle tariffe aeroportuali, ma non sul regime concessorio degli aeroporti, né sui meccanismi di allocazione della capacità aeroportuale, rilevando così l'inadeguatezza assoluta dell'assetto di regolazione del settore.

⁴³⁰ Così delibera n. 44/2009 sullo schema di contratto di programma ENAC-SAT 2009-2012 relativo all'Aeroporto Galileo Galilei di Pisa; delibera n. 45/2009, sullo schema di contratto di programma ENAC-GESAC 2009-2012 relativo all'Aeroporto di Napoli Capodichino; delibera n. 78/2009, sugli schemi di Contratto di programma E.N.A.C.-AdP 2009-2012 relativi agli scali aereo-

Da ultimo, bisogna ricordare che il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, recante, fra l'altro, norme attuative della direttiva 2009/12/CE del Parlamento e del Consiglio europei dell'11 marzo 2000 in materia di diritti aeroportuali, demanda ad una nuova Autorità nazionale di vigilanza, da istituire ai sensi dell'art. 73, le funzioni di regolazione economica del settore e di vigilanza, e precisa, all'art. 36, comma 6-ter, che restano ferme le rispettive competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché del CIPE, per quanto concerne l'approvazione dei contratti di programma e degli atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica.

Per completezza, è possibile citare anche un ultimo ambito fra i settori di pubblica utilità nel quale, seppur limitatamente, il CIPE ha esteso la propria sfera di intervento, ovvero il cabotaggio marittimo.

È sufficiente qui ricordare come la disciplina di riferimento possa essere rinvenuta in alcuni provvedimenti legislativi, come la legge 20 dicembre 1974, n. 684, concernente la ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale, o la legge 19 maggio 1975, n. 169, concernente il riordinamento dei servizi marittimi postali e commerciali di carattere locale, che affidano la gestione del servizio a società partecipate prevalentemente dallo Stato. Anche in questo settore è stato avviato un lento procedimento di liberalizzazione e privatizzazione delle società pubbliche esercenti i collegamenti marittimi in regime di servizio pubblico, su impulso della normativa comunitaria⁴³¹. Si è giunti infine nell'adozione, fra l'altro, di alcune specifiche norme all'interno della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che autorizzano l'impiego di risorse per la stipula di nuove convenzioni per i collegamenti marittimi essenziali (art. 1, comma 998) e che demandano al CIPE la definizione dei criteri sulla base dei quali stipulare le convenzioni tra le società esercenti tali servizi ed il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, prevedendo che le convenzioni medesime determinino le linee da servire, le procedure e i tempi di liquidazione del rimborso degli oneri di servizio pubblico, introducendo altresì meccanismi di efficientamento e forme di flessibilità tariffaria (art. 1, comma 999).

In attuazione di tali disposti, il CIPE ha adottato la delibera 9 novembre 2007, n. 111, su proposta del Ministero dei trasporti, previo parere del NARS, con cui vengono approvati i "Criteri per la determinazione degli oneri di servizio pubblico e delle dinamiche tariffarie nel settore dei servizi di cabotaggio marittimo di interesse pubblico", nonché la disciplina delle relative convenzioni.

portuali di Bari e Brindisi; delibere n. 28/2010, sullo schema di contratto di programma E.N.A.C.-S.A.B. 2010-2013 relativo allo scalo aeroportuale di Bologna; delibera n. 60/2011, sullo schema di Contratto di programma ENAC - GES.A.P. 2011-2014 relativo allo scalo aeroportuale di Palermo, delibera n. 59/2012, sullo schema di Contratto di programma ENAC - SAC 2012-2015 relativo allo scalo aeroportuale di Catania.

⁴³¹ Per un'analisi della concezione storica del servizio di cabotaggio fino ad arrivare alla liberalizzazione, per effetto soprattutto della normativa europea, cfr. F. MACRÌ, *Maritime cabotage services between liberalisation and member states' intervention*, in *Dir. comm. internaz.*, 2003, 477 ss.

14. Ulteriori competenze riguardanti le opere pubbliche

Nel settore delle opere pubbliche, il CIPE non svolge solamente funzioni di diretta programmazione, ma possiede anche una serie di competenze che potremmo definire di supporto e controllo.

Innanzitutto, si pensi all'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144, il quale prevede la costituzione di Unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici presso le amministrazioni centrali e regionali, le quali, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici collocato presso l'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, «garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione».

Detti organismi sono coinvolti, inoltre, nella gestione del "Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" (MIP), istituito presso il CIPE dal comma 5 dello stesso articolo 1, ed avente il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, ovvero sulle modalità attuative dei programmi di investimento, l'avanzamento tecnico-procedurale, finanziario e fisico dei singoli interventi, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei.

L'art. 1, comma 7, inoltre, prevede l'istituzione di un Fondo finalizzato alla costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici ed al finanziamento delle attività di coordinamento svolte dal CIPE, da ripartire sulla base di apposite deliberazioni del Comitato, sentita la Conferenza Stato-Regioni. La previsione sulla ripartizione delle risorse alle Amministrazioni centrali e regionali ha ricevuto attuazione con numerose delibere del Comitato, adottate secondo la procedura predetta⁴³².

Il CIPE, inoltre, esercita anche una funzione generale di controllo nei confronti delle amministrazioni pubbliche, sia rispetto agli strumenti programmatori da esso adottati, sia rispetto ad ogni altra forma di programmazione vigente.

A questo proposito, la legge 11 febbraio 1994, n. 109, "Legge quadro in materia di lavori pubblici", ha introdotto, all'art. 14, il "programma triennale dei lavori pubblici", quale strumento di razionalizzazione dell'azione amministrativa rispondente all'esigenza di predeterminare le opere pubbliche che possono essere effettivamente e completamente realizzate, in base alle disponibilità finanziarie e secondo ordini di priorità basati sulla valutazione dei costi-benefici⁴³³. L'attività di programmazione delle opere pubbliche diviene così, anche in forza di una previsione

⁴³² Così le delibere n. 179/1999, n. 93/2000, n. 116/2000, n. 143/2000, n. 67/2001, n. 98/2002 e n. 122/2003, n. 54/2005, n. 5/2006, n. 102/2007, n. 85/2008 e n. 102/2010.

⁴³³ A commento, con una ricostruzione della normativa successiva intervenuta a modifica, cfr. G. SARNELLI, *Art. 128*, in M. BALDI, R. TOMEI (a cura di), *La disciplina dei contratti pubblici. Commentario al Codice appalti*, IPSOA, 2007, 1069 ss. L'articolo 14, nella sua originaria formulazione, stabilisce che il programma triennale preveda: l'elenco dei lavori per settore; le priorità di intervento; il piano finanziario complessivo e per settore; i tempi di attuazione degli interventi.

legislativa espressa, un *prius* logico-giuridico rispetto alla realizzazione dell'opera⁴³⁴.

Il successivo art. 4, comma 1, della legge 18 novembre 1998, n. 415, ha sostituito l'originario articolo 14 della legge quadro, disponendo, in particolare, che i soggetti indicati all'art. 2, comma 2, della stessa legge⁴³⁵, con esclusione degli Enti ed Amministrazioni locali e loro associazioni e consorzi, abbiano l'obbligo di trasmettere al CIPE i programmi triennali dei lavori pubblici e gli aggiornamenti annuali per la verifica della loro compatibilità con i documenti programmatori vigenti (comma 11). L'art. 7 della legge 1 agosto 2002, n. 166, fra le modifiche apportate alla richiamata legge n. 109/1994, ha ristretto indirettamente la portata di tale obbligo, prevedendo l'inclusione all'interno dei programmi triennali e negli aggiornamenti annuali, dei soli lavori di singolo importo superiore a 100.000 euro. Infine, l'art. 4 è stato trasfuso nell'art. 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163⁴³⁶.

La funzione di controllo così brevemente descritta ha impegnato in maniera non trascurabile l'attività del CIPE; motivo per cui assume maggior rilievo l'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, che istituisce, nell'ambito del Comitato, l'Unità tecnica-Finanza di progetto (UTFP), con il compito di promuovere, all'interno delle pubbliche Amministrazioni, l'utilizzo delle tecniche di finanziamento di infrastrutture con il ricorso a capitali privati anche nell'ambito dell'attività di verifica sui programmi triennali prevista al citato art. 14 della legge n. 109/1994. L'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, inoltre, prevede l'acquisizione delle valutazioni della menzionata Unità in fase di pianificazione ed attuazione dei programmi di spesa predisposti dalle Amministrazioni centrali per la realizzazione di infrastrutture, nonché l'individuazione di ulteriori modalità di incentivazione all'utilizzo della finanza di progetto.

Venendo concretamente all'attività svolta dal CIPE, è possibile osservare come siano molteplici sia gli atti sottoposti al controllo del Comitato, sia, rispettivamente, gli strumenti di programmazione assunti a parametro.

Con riguardo a questi ultimi, per ogni atto trasmesso al Comitato, si è fatto espresso riferimento ai documenti di programmazione economico-finanziaria, alle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, alle leggi pluriennali di spesa e, spesso genericamente, agli eventuali programmi comunitari e nazionali relativi al singolo settore di volta in volta specificato. A partire dal 2001, inoltre, è stato frequente anche il richiamo al I programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal CIPE con delibera 21 dicembre 2001, n. 121.

Il CIPE, dunque, si è trovato a pronunciarsi, assieme al rispettivo elenco delle opere annuali: sul programma triennale dei lavori pubblici presentato dal Ministero

⁴³⁴ Così G. ORSONI, *Programmazione dei lavori pubblici*, in A. CARULLO, A. CLARIZIA (a cura di), *La legge "quadro" in materia di lavori pubblici*, Cedam, Padova, 2004, 665.

⁴³⁵ Salvo le eccezioni successivamente indicate per gli obblighi di cui all'art. 14, l'art. 2, comma 2 fa riferimento alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agli enti pubblici, compresi quelli economici, agli enti ed alle amministrazioni locali, alle loro associazioni e consorzi nonché agli altri organismi di diritto pubblico.

⁴³⁶ Per la disciplina complessiva della programmazione triennale, cfr., più approfonditamente, R. DIPACE, *La programmazione dei lavori pubblici (art. 128)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010, 621 ss.

per i beni e le attività culturali⁴³⁷; sul Programma triennale di edilizia statale approvato Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale dell'edilizia statale e servizi speciali⁴³⁸; sul Programma triennale delle opere marittime del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁴³⁹; sul programma triennale per la gestione dell'emergenza immigrazione ed il programma del fondo edifici di culto, elaborati dal Ministero dell'interno, Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo e dalla Direzione centrale per l'amministrazione del fondo edifici di culto⁴⁴⁰; sul Programma triennale Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici⁴⁴¹; sul Programma triennale di edilizia del Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile⁴⁴²; sul programma triennale di edilizia del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria⁴⁴³.

Altri atti sottoposti al CIPE sono stati elaborati con il contributo di soggetti al di fuori delle strutture propriamente ministeriali: così il Programma triennale della viabilità, approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici, su conforme parere della Conferenza unificata e su iniziativa dell'ANAS, nonché sulla base degli indirizzi programmatici dettati dallo stesso Ministro⁴⁴⁴; oppure, il Programma d'interventi triennale approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici su iniziativa del Magistrato per il Po⁴⁴⁵; oppure, infine, il Programma triennale dei lavori pubblici presentato dall'Istituto poste telegrafonici (IPOST)⁴⁴⁶. Tra le più recenti si segnalano pure il Programma triennale dei lavori pubblici trasmesso dal Presidente

⁴³⁷ Così delibere nn. 110/2001, 68/2002, 37/2003, 41/2006, 13/2009, 39/2011. Agli atti programmatici summenzionati si aggiunge anche, per il periodo di vigenza, il Quadro Comunitario di sostegno 2000-2006.

⁴³⁸ V. delibere nn. 108/2001, 105/2002, 131/2005, 18/2007.

⁴³⁹ V. delibere nn. 106/2001, 115/2002, 18/2005, che hanno fatto riferimento, per lo specifico comparto considerato, alla decisione comune n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, alla decisione comune n. 1346/2001/CE in data 22 maggio 2001, che ha modificato gli schemi della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) onde integrarvi i porti di navigazione interna e i porti marittimi, ed al Piano generale dei trasporti e della logistica (P.G.T.L.), approvato con d.P.R. del 14 marzo 2001.

⁴⁴⁰ V. delibera n. 134/2002.

⁴⁴¹ V. delibere nn. 105/2002, 73/2003, 76/2004, 116/2005, 30/2007, 26/2009, 46/2010, 40/2011, 63/2012.

⁴⁴² V. delibere nn. 69/2002, 59/2005.

⁴⁴³ V. delibere nn. 36/2003, 51/2004.

⁴⁴⁴ V. delibere nn. 109/2001, 116/2002, ove si fa riferimento, per lo specifico comparto considerato, anche alla decisione comune n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ed al Piano generale dei trasporti e della logistica (P.G.T.L.).

⁴⁴⁵ V. delibere nn. 107/2001, 108/2002, 133/2003. Con il Titolo III, Capo IV, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, è stata data attuazione alla delega di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, per il settore delle risorse idriche e della difesa del suolo ed è stato previsto, tra l'altro, il riordino del Magistrato per il Po, struttura periferica dell'allora Ministero dei lavori pubblici, in relazione al rilevato conferimento delle relative funzioni alle Regioni interessate. Con l'accordo sottoscritto dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, recepito attraverso l'emanazione di specifiche leggi regionali, è stata costituita l'Agenzia interregionale per il fiume Po (A.I.PO) e ne sono state disciplinate organizzazione e funzioni.

⁴⁴⁶ V. delibera n. 47/2010.

dell'Autorità portuale della Spezia⁴⁴⁷, il Programma triennale dell'Istituto nazionale di fisica nucleare⁴⁴⁸, i vari programmi riguardanti interventi negli enti Parchi nazionali, presentati dai rispettivi Presidenti⁴⁴⁹, o i programmi triennali riguardanti interventi nelle Università pubbliche, presentati dai rispettivi Rettori⁴⁵⁰.

Per ciascuno di questi strumenti programmatori, il CIPE ha sempre formulato un parere di compatibilità favorevole, contenente, nello specifico, la presa d'atto dell'eventuale sub-programmazione effettuata da autonomie territoriali o altri centri, degli obiettivi e delle tipologie di interventi previsti, del controllo della copertura finanziaria e dell'articolazione dei costi per settori ed interventi, della verifica della previsione di gradi di priorità e forme di ricorso alla tecnica del project financing, nonché della verifica della coerenza tra Programma ed Accordi di programma quadro stipulati nell'ambito delle Intese istituzionali di programma. All'espressione di un giudizio positivo, tuttavia, il CIPE ha sempre accompagnato numerose raccomandazioni al Ministro di settore o al soggetto proponente, inerenti sia profili metodologici e procedurali, che modalità attuative o ulteriori adempimenti.

Nel settore delle opere pubbliche, inoltre, il CIPE esercita alcune funzioni di programmazione di risorse legate alla legge 23 gennaio 1992, n. 32, recante disposizioni in ordine alla ricostruzione nei territori di cui al testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982, approvato con d.lgs. 30 marzo 1990, n. 76. Al CIPE viene affidato il compito di ripartire le risorse tra le amministrazioni dello Stato e gli enti locali interessati.

Leggi successive hanno provveduto a finanziare nuovamente detti interventi e tra di esse merita segnalare la legge 23 dicembre 1998, n. 448, che all'art. 50, comma i), stabilisce che le Regioni Basilicata e Campania sono autorizzate a contrarre mutui di durata ventennale, nonché la legge 31 dicembre 1998, n. 483, che all'art. 1, comma 3, autorizza limiti di impegno ventennale, con contrazione delle operazioni di mutuo a cura delle Regioni interessate, secondo apposito piano di riparto approvato dal CIPE sulla base delle esigenze degli enti locali interessati.

In attuazione di questi specifici disposti, il Comitato ha innanzitutto adottato la delibera 6 agosto 1999, n. 163, su proposta del Ministro per i lavori pubblici, con la quale sono state assegnate risorse ai Comuni interessati, che dovranno destinarli, fra l'altro, alla concessione di contributi, alla realizzazione di opere pubbliche, al finanziamento dei progetti-pilota o altre forme di interventi.

La possibilità ulteriore di contrarre mutui da parte delle Regioni menzionate è stata autorizzata dalla legge 23 dicembre 2000 n. 388, in rapporto alla quale il CI-

⁴⁴⁷ V. delibere nn. 44/2011, 54/2012.

⁴⁴⁸ V. delibere nn. 70/2002, 46/2003, 37/2004, 58/2005, 15/2009, 46/2010, 41/2011, 64/2012.

⁴⁴⁹ *Ex multis*, delibera n. 27/2009, sul Parco nazionale delle Cinque Terre ha trasmesso il Programma dei lavori pubblici 2009-2011, la delibera n. 52/2010 per l'Ente Parco nazionale del Pollino, la delibera n. 51/2010 per Ente Parco nazionale Monti Sibillini, le delibere nn. 74/2011 e 55/2012 per l'Ente Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi, la delibera n. 73/2011 per l'Ente Parco nazionale della Majella.

⁴⁵⁰ *Ex multis*, v. delibere nn. 48/2010, 65/2012 per il Rettore dell'Università degli studi di Genova, la delibera n. 50/2010 per il Rettore dell'Università degli studi della Tuscia di Viterbo, la delibera n. 49/2010 per il Rettore dell'Università degli studi del Molise.

PE ha adottato la delibera 4 aprile 2001, n. 46, con cui tali risorse vengono ripartite alla Regione Basilicata e alla Regione Campania per le assegnazioni ai Comuni agli scopi suindicati⁴⁵¹. Ulteriore momento attuativo è segnato dalla delibera 13 novembre 2003, n. 88, approvata su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con la quale vengono ripartiti tra i Comuni interessati dagli interventi le risorse derivanti dai ricavi dei mutui contratti dalle Regioni⁴⁵².

Delle successive leggi di rifinanziamento dei citati interventi, merita segnalare l'articolo 1, comma 203, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) che, a valere sull'autorizzazione di spesa, autorizza il Dipartimento della protezione civile a ripartire le risorse con ordinanze del presidente del Consiglio dei Ministri⁴⁵³, determinando così momenti di commistione con l'attività del CIPE.

Infine, l'art. 1, comma 1013, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha stabilito che, per la prosecuzione degli interventi di ricostruzione nei territori delle regioni Basilicata e Campania colpiti dagli eventi sismici del 1980-81, è autorizzato un contributo quindicennale da erogare secondo modalità e criteri di ripartizione, determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. In attuazione, il d.P.C.M. 13 giugno 2008 ha affidato a decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la ripartizione dei fondi rivenienti dai contributi summenzionati, sottraendo così la relativa competenza al CIPE. Nonostante ciò, con la delibera 23 marzo 2012, n. 45, il CIPE ha provveduto alla ripartizione alle Regioni delle risorse a valere sulle assegnazioni delle precedenti leggi finanziarie.

Sempre all'ambito della realizzazione di opere pubbliche può essere ricondotta anche la disciplina di cui al d.l. 14 novembre 2003 n. 314, recante disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi, e concernenti la costruzione di un deposito nazionale dei rifiuti radioattivi. La legge 24 dicembre 2003 n. 368, nel convertire il d.l. n. 314/2003, ha sostituito l'articolo 4, introducendo misure di compensazione territoriale a favore dei siti che ospitano centrali nucleari e impianti del ciclo del combustibile nucleare. Il comma 1-*bis* stabilisce che l'assegnazione annuale del contributo sia effettuata con deliberazione del CIPE, sulla base delle stime di inventario radiometrico dei siti determinato annualmente con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.

In attuazione, a seguito dei decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con cui viene approvata la ripartizione percentuale delle misure di compensazione territoriale relative ai Comuni e alle Province ospitanti, il CIPE ha adottato dapprima la delibera 28 settembre 2007, n. 101, su proposta dello stesso Ministro di settore, con la quale definisce i criteri di ripartizione ed effettua la concreta ripartizione delle somme destinate come misura compensativa ai Comuni ed alle Province che ospitano i predetti impianti. Con contenuti analoghi hanno fatto seguito le successive delibere 18 dicembre 2008, n. 111, 3 agosto 2011, n. 61, 20 gennaio 2012, n. 14.

⁴⁵¹ Analogamente v. delibera 23 dicembre 2003, n. 123.

⁴⁵² Analogamente v. delibera 22 marzo 2006, n. 37, e delibera 31 luglio 2009, n. 60.

⁴⁵³ Così, ad esempio, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 settembre 2005, n. 3464.

15. La sanità

L'attività del CIPE, tramite il contributo alla programmazione ed alla gestione delle risorse nel settore sanitario, incide in maniera rilevante sulla garanzia di un diritto fondamentale quale quello alla salute. Considerando il diritto alla salute solamente nella sua componente di diritto alle prestazioni sanitarie⁴⁵⁴, è possibile sostenere come esso presupponga, come condizione per la relativa tutela⁴⁵⁵, un intervento da parte dello Stato o di soggetti privati, tale da incidere, se non sull'esistenza, quantomeno sulla modalità di garanzia dello stesso⁴⁵⁶. Per questo motivo, il diritto alla salute viene considerato tradizionalmente come un diritto a prestazione⁴⁵⁷.

Il diritto ai trattamenti sanitari, dunque, viene garantito ad ogni persona come un diritto costituzionalmente condizionato alla sua attuazione legislativa, attraverso il bilanciamento degli interessi direttamente tutelati con altri interessi costituzionalmente protetti⁴⁵⁸. Tale bilanciamento viene realizzato dagli organi di governo, i quali, nel corso della storia repubblicana, bisogna ammettere non hanno sviluppato indirizzi politici uniformi e costanti. A questa mutevolezza è corrisposta una giurisprudenza costituzionale oscillante, tanto che il controllo della Corte costituzionale ha finito per concentrare l'oggetto del proprio sindacato non sull'assenza o sull'esigibilità della prestazione, bensì sull'individuazione degli argini che il legislatore non può oltrepassare nel configurare concretamente i mezzi per fornire le prestazioni⁴⁵⁹. Inoltre, la garanzia offerta dal Giudice costituzionale non può non tener conto dei limiti oggettivi che il decisore politico incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie a disposizione, fermo restando la necessaria tutela

⁴⁵⁴ Sulle varie situazioni soggettive che vengono ricomprese dal diritto alla salute, v. M. LUCIANI, *Salute, I) Diritto alla salute - Dir. cost.*, in *Enc. giur.*, XXVII, 1991, 4 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, 517 ss.

⁴⁵⁵ Sulla distinzione tra diritti sociali "incondizionati" e diritti sociali "condizionati", il cui godimento «dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un'organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi», v. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.* XI, 1989, 30 ss. Per una recente ricostruzione del "percorso" dei diritti sociali nella nostra Costituzione, v. A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2009.

⁴⁵⁶ P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., 490 ss.

⁴⁵⁷ Cfr. D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili Sistematici*, Milano 2002, 36 ss. Per una valorizzazione della componente "relazionale" del diritto alla salute, v. E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali*, Cedam, Padova, 2012.

⁴⁵⁸ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 31. Anche la Corte costituzionale ha sostenuto che il diritto alla salute, come garantito dai trattamenti sanitari, è soggetto alla «determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione della relativa tutela da parte del legislatore ordinario» (es. sent. n. 445/1990).

⁴⁵⁹ Così A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32 Cost.*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 664 ss.

del «nucleo minimo» o «contenuto irriducibile» del diritto alla salute «come ambito inviolabile della dignità umana»⁴⁶⁰.

Ne consegue come nel settore sanitario, sia a livello statale che a livello regionale, sia decisivo il ruolo della programmazione, tanto delle attività e delle strategie strumentali al raggiungimento degli obiettivi prescelti, quanto nell'individuazione delle risorse necessarie⁴⁶¹. Da ciò deriva la centralità del momento decisionale sul finanziamento da riservare ai servizi sanitari e la sua rilevanza ai fini della garanzia del diritto fondamentale della salute⁴⁶².

Lo strumento di programmazione di riferimento nel settore dovrebbe identificarsi nel Piano sanitario nazionale (PSN), sebbene esso non sia stato adottato con la cadenza preventivata⁴⁶³. Il PSN ha durata triennale e viene adottato dal Governo, d'intesa con la Conferenza unificata, su proposta del Ministro della sanità, sentite le commissioni parlamentari competenti per materia e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, tenendo conto delle proposte trasmesse dalle Regioni⁴⁶⁴. Il Piano deve indicare, contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie, le linee generali di indirizzo del Servizio sanitario nazionale, gli obiettivi fondamentali di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché i livelli di assistenza da applicare uniformemente sul territorio nazionale. Tuttavia, l'efficacia del Piano nazionale dipende, come noto, da una prospettiva di cooperazione tra livelli territoriali di governo⁴⁶⁵, dal momento che esso deve ricevere sviluppo nei singoli piani sanitari regionali, i quali rappresentano «il piano strategico degli interventi per gli obiettivi di salute e il funzionamento dei servizi per soddisfare le esigenze specifiche della popolazione regionale»⁴⁶⁶.

La più importante competenza esercitata dal CIPE nel settore sanitario attiene alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale. Il Comitato, tuttavia, provvede alla

⁴⁶⁰ Cfr., su tutte, C.cost., sentt. nn. 509/2000, 432/2005, 354/2008, 94/2009.

⁴⁶¹ Quanto allo stretto raccordo tra obiettivi da perseguire e finanziamento, basti pensare all'art. 1, comma 3 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, secondo cui «l'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale».

⁴⁶² Sul legame tra attività di programmazione da parte dei livelli di governo, ricadute sull'erogazione delle prestazioni e garanzia dei diritti fondamentali, v. R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007, 190 ss.

⁴⁶³ Gli ultimi piani sanitari nazionali ad essere stati adottati sono stati il Piano sanitario nazionale per il triennio 2003-2005, approvato con d.P.R. del 23 maggio 2003, ed il Piano sanitario nazionale 2006-2008, approvato con d.P.R. 7 aprile 2006.

⁴⁶⁴ Art. 1, comma 5, d.lgs. 502 del 1992.

⁴⁶⁵ Sulla ripartizione delle competenze in materia sanitaria tra livelli territoriali di governo, v. A. MATTIONI, *Salute e assistenza. Rapporti tra «livelli di governo» dopo la recente revisione costituzionale*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, 51 ss. Per una rassegna di ciascuno dei singoli «servizi sanitari regionali», v. R. BALDUZZI, *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁴⁶⁶ Art. 1, comma 11, d.lgs. 502 del 1992. Esso costituisce il momento fondamentale di snodo nella progettazione e nel costante miglioramento dei servizi sanitari, dovendo far emergere un sistema complesso di responsabilità, andando condiviso con una pluralità di attori e connettendosi necessariamente ad ulteriori momenti di intervento in sede normativa ed amministrativa. Cfr. G. CILIONE, *Diritto sanitario*, Maggioli, Rimini, 2005, 133 ss.

ripartizione delle risorse tra Regioni e Province autonome in un quadro legislativo sul finanziamento del sistema sanitario che si è mostrato fortemente instabile. Nel tempo, infatti, si sono alternati interventi “di sistema” ed interventi “emergenziali” contenuti in provvedimenti di urgenza e disposizioni di leggi finanziarie, finalizzati principalmente a fronteggiare disavanzi non preventivati e contenere la spesa pubblica, componendo così un quadro normativo complesso e frammentato⁴⁶⁷.

Già l’art. 51, comma 2, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, accordava al CIPE il potere di ripartire le somme stanziaste nel Fondo sanitario nazionale. Successivamente, l’art. 12, comma 33, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421”, ha attribuito al CIPE la competenza a ripartire detto Fondo «su proposta del Ministro della sanità» e «sentita» la Conferenza Stato-Regioni. Il decreto legislativo stesso prevede dei limiti alla discrezionalità del CIPE, stabilendo che «la quota capitaria di finanziamento da assicurare alle regioni viene determinata sulla base di un sistema di coefficienti parametrici» contenuti nel Piano sanitario nazionale e determinati con riferimento ad una serie di criteri di riparto⁴⁶⁸. La competenza del CIPE in parola è stata successivamente confermata anche da ulteriori interventi normativi⁴⁶⁹, che anche a livello procedurale hanno tenuto ferma l’iniziativa del Ministro di settore e la previsione di forme di raccordo con la Conferenza Stato-Regioni⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Per una breve ricostruzione della legislazione che si è susseguita a disciplina del Servizio sanitario nazionale, v. M. DE ANGELIS, *La complessità dei sistemi sanitari. Problematiche giuridiche del caso italiano*, Esculapio, Milano, 2012, 15 ss. Quanto alla specifica disciplina sul finanziamento del sistema sanitario, v. E. INNOCENTI, *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell’art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2008, 573 ss.

⁴⁶⁸ L’art. 12, comma 3, fa riferimento ad elementi quali «popolazione residente»; «mobilità sanitaria per tipologia di prestazioni, da compensare, in sede di riparto, sulla base di contabilità analitiche per singolo caso fornite dalle unità sanitarie locali e dalle aziende ospedaliere attraverso le regioni e le province autonome»; «consistenza e stato di conservazione delle strutture immobiliari, degli impianti tecnologici e delle dotazioni strumentali».

⁴⁶⁹ Così la legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”, che all’art. 1, comma 34, attribuisce al CIPE, «su proposta del Ministro della sanità» e «d’intesa» con la Conferenza Stato-Regioni, sempre «ai fini della determinazione della quota capitaria, in sede di ripartizione del Fondo sanitario nazionale», il compito di stabilire «i pesi da attribuire» ad elementi quali «popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali», nonché la facoltà di «vincolare quote del Fondo sanitario nazionale alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale». Il successivo art. 39, comma 1, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, ha stabilito che «il CIPE su proposta del Ministro della sanità, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delibera annualmente l’assegnazione in favore delle regioni, a titolo di acconto, delle quote del Fondo sanitario nazionale di parte corrente, tenuto conto dell’importo complessivo presunto del gettito dell’addizionale» all’IRPEF ed all’IRAP, oltre a provvedere «entro il mese di febbraio dell’anno successivo all’assegnazione definitiva in favore delle regioni delle quote del Fondo sanitario nazionale, parte corrente, ad esse effettivamente spettanti».

⁴⁷⁰ Anche il successivo art. 115, comma 1, lettera a), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha disposto che il riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale avvenga previa intesa della Conferenza Stato-Regioni.

Da questo punto di vista, il finanziamento del settore sanitario ha conosciuto un sempre maggior accrescimento del ruolo della Conferenza Stato-Regioni⁴⁷¹. È in seno alla Conferenza che, soprattutto all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, venivano concertate le soluzioni per la migliore gestione della spesa finanziaria - attraverso complessi meccanismi, specie di natura fiscale, di incentivazione al ripianamento dei disavanzi, di vigilanza, di sanzione - alle quali faceva seguito il recepimento degli accordi con veste legislativa⁴⁷². Inoltre, il fatto che i piani sanitari nazionali non siano stati adottati con cadenza regolare, conferma l'importanza dell'attività negoziale ed il protagonismo del Ministro di settore e della Conferenza Stato-Regioni.

La funzione di riparto del CIPE, inoltre, è stata mantenuta in un ambito, quale il settore sanitario, entro il quale i tentativi di riforma che si sono succeduti hanno scontato la concreta difficoltà di creare un sistema che garantisca tanto autonomia agli enti regionali e garanzia dei livelli essenziali di assistenza, quanto contenimento delle uscite e riduzione dei disavanzi⁴⁷³.

Quanto al primo profilo, la competenza del CIPE è rimasta inalterata in un settore che è stato oggetto di ampia riflessione, specie sotto il profilo del rapporto tra centro e periferia, e che ha conosciuto diversi tentativi di riforma per attuare un c.d. federalismo fiscale⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Di «pratica che - oltre a dar luogo spesso a una contrattazione anche durissima tra le parti - non ha aiutato il processo di federalizzazione», parla B. CARAVITA DI TORITTO, *Salute e federalismo fiscale*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011, 78.

⁴⁷² Così fin dalla pratica pattizia inaugurata con l'accordo dell'8 agosto 2001, successivamente recepito dal d.l. 18 settembre 2001, recante "Interventi urgenti in materia sanitaria", convertito nella legge 16 novembre 2001, n. 405, cui hanno fatto seguito, fra l'altro, l'accordo del 23 marzo 2005, recepito nella legge 2005, n. 266 (finanziaria 2006), il "Patto per la Salute" sottoscritto il 28 settembre 2006, i cui contenuti vengono trasfusi nella legge 2006, n. 196 (finanziaria 2007), il "Patto per la salute" sottoscritto il 3 dicembre 2009 e recepito con la legge 2009, n. 191 (finanziaria 2010). Per un maggiore dettaglio ricostruttivo, si rinvia a A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2007, 487 ss.

⁴⁷³ C. BOTTARI, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, Giappichelli, Torino, 2011, 103 ss.

⁴⁷⁴ Per una rassegna della legislazione in materia di decentramento sanitario, si veda R. FINOCCHI GHERSI, *Gli aspetti giuridico normativi*, in AA.VV., *Rapporto sanità 2010*, Il Mulino, Bologna, 2010, 43 ss. Soprattutto a partire dalla legge delega 13 maggio 1999, n. 133, recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale", ed il d.lgs. attuativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale", si è cercato di riformare il sistema di finanziamento in vigore, imperniato sul Fondo sanitario nazionale, attraverso la sua sostituzione con una pluralità di fonti di finanziamento di natura tributaria (IRAP), addizionali (IRPEF), compartecipazioni (IVA), entrate proprie e da integrazioni a carico dello Stato, oltre alla previsione di un apposito fondo perequativo, con la conseguente soppressione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario per il finanziamento della spesa sanitaria corrente e in conto capitale, previsti dall'art. 12 del d.lgs. n. 502 del 1992 (art. 1, commi 1 e 2). Come noto, considerato il mancato successo di tale tentativo di riforma, il legislatore è ritornato sul punto con un intervento di sistema volto a dare attuazione più compiuta all'art. 119 Cost. attraverso la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale", ed i successivi decreti legislativi attuativi, fra i quali il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante "Disposizioni in materia

Quanto al secondo profilo, il problema che si è dovuto costantemente fronteggiare nella storia del sistema sanitario nazionale è stato quello della crescita incontrollata della spesa pubblica, a fronte dei condizionamenti finanziari derivanti, da un lato, dalla necessità di rispettare il patto di stabilità interno, dall'altro, dai vincoli imposti dall'Unione europea⁴⁷⁵. Come insegna anche la storia recente, i tentativi di contenere la progressiva espansione del debito sanitario sono andati incontro a fallimenti⁴⁷⁶ e spesso la soluzione è stata ricercata nella pratica dei c.d. ripiani "a piè di lista"⁴⁷⁷.

In parallelo a questi fenomeni, il sistema sanitario nazionale ha conosciuto, specie con l'aggravarsi della crisi finanziaria ed economica, una riduzione dell'afflusso di risorse e consistenti tagli alla spesa. Le misure intervenute a questo scopo, contenute nelle leggi finanziarie e di stabilità o nelle manovre correttive adottate con decretazione d'urgenza, pur ricevendo spesso l'autorevole avallo della Corte costituzionale⁴⁷⁸, hanno prodotto effetti che si sono inevitabilmente ripercorsi sul sistema regionale, limitando l'effettiva autonomia degli enti territoriali.

È dunque in questo contesto, caratterizzato da diverse problematiche, che il CIPE si è trovato ad operare le proprie funzioni di programmazione. Come anticipato, le principali delibere adottate dal Comitato, concernenti il Fondo sanitario nazionale, attengono alla ripartizione a Regioni e Province autonome delle disponibilità finanziarie complessivamente disponibili e destinate annualmente al finanziamento del Servizio Sanitario⁴⁷⁹.

Ad esse, poi, fanno seguito le decisioni concernenti la ripartizione di quote vincolate, tra le quali figurano: le delibere che accordano finanziamenti per il perse-

di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"; sul punto v., su tutti, E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, 2009; A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010; E. JORIO, *Un problema per il federalismo fiscale: il debito della sanità e degli ee.ll.*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 5, 2012, 36 ss.

⁴⁷⁵ Cfr. E. JORIO, *Il finanziamento della salute e il patto di stabilità*, cit., 5 ss.

⁴⁷⁶ Per un riepilogo ragionato sull'andamento della spesa sanitaria fino al recente periodo, v. R. LEVAGGI, C. MANCINI, *Il finanziamento del SSN: raccolta e allocazione delle risorse*, in AA.VV., *Rapporto sanità 2010*, Il Mulino, Bologna, 2010, 82 ss.

⁴⁷⁷ Come ad esempio, fra le tante, delle disposizioni contenute nella legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005), oppure del d.l. 20 marzo 2007, n. 23, recante "Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario".

⁴⁷⁸ Ravvisa questo trend, prima dell'esplosione della crisi economica, E. INNOCENTI, *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost.*, cit., 580 ss. Più di recente, cfr. A. ROVAGNATI, *La pretesa di ricevere prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Esi, Napoli, 2013, 147 ss. Più in generale, sul ruolo dei giudici costituzionali nella garanzia dei diritti sociali, in una prospettiva comparata, v. F. FACURY SCAFF, M. REVENGA, R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2009.

⁴⁷⁹ Il CIPE ripartisce dette risorse per una molteplicità di finalità e settori rientranti tra finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza, risorse a destinazione vincolata (sulle quali si vedano le successive note), finanziamento di attività non rendicontate dalle Aziende sanitarie e accantonamento di risorse per il finanziamento della medicina penitenziaria. Si vedano le delibere CIPE nn. 25/2011, 5/2010, 9/2009, 48/2008, 97/2007, 140/2006, 8/2003, 53/2000.

guimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, sulla base dei progetti da approvare in sede di Conferenza Stato-Regioni o da parte del Ministero della salute⁴⁸⁰; l'assegnazione delle somme vincolate dalle precedenti delibere di ripartizione annuale e destinate al Fondo per l'esclusività del rapporto del personale dirigente del ruolo sanitario⁴⁸¹, al finanziamento per borse di studio in medicina generale⁴⁸², al finanziamento di interventi per la prevenzione e la lotta all'AIDS⁴⁸³, al finanziamento della sanità penitenziaria⁴⁸⁴, all'erogazione di provvidenze, sulla base dei fondi vincolati, a favore dei cittadini affetti dal morbo di Hansen e ai loro familiari a carico⁴⁸⁵; l'assegnazione di risorse alle Regioni per l'assistenza sanitaria

⁴⁸⁰ Ai sensi del citato art. 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996, il quale prevede che il CIPE possa vincolare quote del Fondo sanitario nazionale per la realizzazione di specifici obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati nel Piano sanitario nazionale, e dell'art. 1, comma 34-*bis*, introdotto dall'art. 33 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'art. 79, comma 1-*quater*, del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede, tra l'altro, che, per il perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati nel Piano sanitario nazionale, le Regioni elaborano specifici progetti sulla scorta di linee guida proposte dal Ministro della salute e approvate in sede di Conferenza Stato-Regioni, nonché le regole per l'erogazione dei finanziamenti; si vedano le delibere CIPE nn. 16/2012, 6/2010, 25/2009, 114/2007

⁴⁸¹ In attuazione della legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo" ed in particolare dell'art. 72, comma 6, che istituisce, per il miglioramento qualitativo delle prestazioni sanitarie e il conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano Sanitario Nazionale, un Fondo per l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario che hanno optato per l'esercizio della libera professione intramuraria. Si vedano le delibere CIPE nn. 48 e 50/2012, 21/2011, 99/2010, 30/2006, 90/2002

⁴⁸² Attuative dell'art. 5 del d.l. 8 febbraio 1988, n. 27, convertito dalla legge 8 aprile 1988, n. 109, che stabilisce, tra l'altro, che una quota del Fondo sanitario nazionale di parte corrente sia riservata all'erogazione di borse di studio per la formazione specifica in medicina generale, secondo la direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 86/457 del 15 settembre 1986, e dell'art. 3 del d.l. 30 maggio 1994, n. 325, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 467, il quale dispone che i fondi riservati, destinati alla formazione specifica in medicina generale ai sensi del citato art. 5 del d.l. n. 27 del 1988, siano utilizzati per l'assegnazione di borse di studio ai medici che partecipano ai corsi di formazione e per il finanziamento degli oneri connessi all'organizzazione dei predetti corsi. Sul punto si vedano le delibere CIPE nn. 49 e 47/2012, 23/2011, 62/2009, 61/2004.

⁴⁸³ Ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 1990, n. 135, concernente il Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS, che prevede, tra l'altro, il finanziamento a carico del Fondo sanitario nazionale di parte corrente, di spese vincolate per specifici interventi di carattere pluriennale per lo svolgimento dei corsi di formazione e aggiornamento professionale, nonché per il trattamento domiciliare dei soggetti affetti da AIDS. Sul punto si vedano le delibere CIPE nn. 51/2012, 22/2011, 98/2010, 136/1999

⁴⁸⁴ In attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il quale - al fine di dare attuazione al riordino della medicina penitenziaria, comprensivo dell'assistenza sanitaria negli istituti penali minorili, nei centri di prima accoglienza, nelle comunità e negli ospedali psichiatrici giudiziari - prevede che siano definite con d.P.C.M., d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, le modalità e i criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali, in materia di sanità penitenziaria e del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, nonché del conseguente d.P.C.M. 1° aprile 2008, che quantifica anche le risorse finanziarie da trasferire; si vedano le delibere CIPE nn. 69/2011, 7/2010, 9/2009

⁴⁸⁵ Sulla base delle leggi 31 marzo 1980, n. 126, 24 gennaio 1986, n. 31 e 27 ottobre 1993, n. 433, che dettano indirizzi alle Regioni in materia di provvidenze a favore degli hanseniani e loro familiari, facendo carico al Fondo sanitario nazionale degli oneri soggetti a rivalutazione secondo il tasso di inflazione programmato; si veda la delibera CIPE n. 68/2011.

destinata agli stranieri presenti nel territorio nazionale⁴⁸⁶; l'assegnazione a favore delle Regioni di una quota vincolata per il finanziamento di specifici progetti di ricerca per la prevenzione e cura della fibrosi cistica destinata alle attività di ricerca, sulla base delle valutazioni positive della Commissione nazionale della ricerca sanitaria⁴⁸⁷.

Inoltre, non vanno trascurate le numerose delibere che assumono carattere episodico o che si pongono in attuazione della legislazione di tipo transitorio o micro-settoriale, quali, ad esempio: l'assegnazione di risorse alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di mutui contratti prima della riforma del settore degli investimenti in materia ospedaliera⁴⁸⁸; il finanziamento delle spese per l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, gli IRCCS, la componente universitaria delle Aziende miste e dei policlinici⁴⁸⁹; la ripartizione tra le Regioni della quota per farmaci di classe c a favore di titolari di pensione diretta di guerra⁴⁹⁰; l'assegnazione alla Regione Lazio dei finanziamenti per il piano straordinario di assistenza sanitaria per il Giubileo del 2000⁴⁹¹.

Il processo decisionale che porta all'adozione di queste delibere, soprattutto se legate più strettamente alla ripartizione annuale del FSN, fa emergere un'ampia attività negoziale fra tutti i soggetti coinvolti. A monte di ciascuna delibera, infatti, vi è il susseguirsi di numerosi scambi di note, provenienti sia dal Ministro di settore, per quanto concerne le proposte di riparto delle disponibilità finanziarie per il Ser-

⁴⁸⁶ Sulla base dell'art. 35, comma 3, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che garantisce a favore dei cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, l'assistenza sanitaria le cui prestazioni sono a carico del Fondo sanitario nazionale; si vedano le delibere CIPE nn. 94/2008; 94/2007, 59/2004, 117/2001.

⁴⁸⁷ In attuazione dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1993, n. 548, concernente disposizioni per la prevenzione e la cura della fibrosi cistica, secondo cui i finanziamenti vengono erogati sulla base di progetti-obiettivo, azioni programmate ed altre iniziative predisposte dalle Regioni nell'ambito dei rispettivi piani sanitari, e dell'art. 3 della legge 14 ottobre 1999, n. 362, che fissa quali criteri di riparto la consistenza numerica dei pazienti assistiti nelle singole regioni, alla popolazione residente e alla documentata funzione dei Centri specializzati di riferimento per la ricerca; si vedano le delibere CIPE nn. 52/2012, 20 e 18/2011, 33/2003.

⁴⁸⁸ Sulla base del d.l. 19 settembre 1987, n. 382, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 456, recante, tra l'altro, norme per l'adozione delle misure necessarie per il ripianamento dei debiti degli ex Enti ospedalieri ed in particolare dell'art. 14, comma 1, che prevede che gli oneri di ammortamento dei mutui, di cui all'art. 26 del d.l. 28 febbraio 1981, n. 38, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 1981, n. 153, per la costruzione di opere di edilizia sanitaria prima della riforma, gravino sul Fondo sanitario nazionale di parte corrente, e del comma 2, il quale stabilisce che le suddette rate, dovute dalle Regioni e Province autonome, siano imputate direttamente alla Cassa depositi e prestiti per le relative quote di spettanza. La proposta al CIPE spetta al proposta del Ministero della Sanità, cui fa seguito il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze che provvede al pagamento delle relative somme in favore della Cassa Depositi e Prestiti. Si vedano le delibere CIPE nn. 36/2006, 45/2005, 32/2003, 11/2000.

⁴⁸⁹ Sulla base di quanto stabilito nell'Accordo 8 agosto 2001, con il quale il Governo, le Regioni e le Province autonome hanno convenuto di determinare le risorse da ricomprendere per far fronte "ai maggiori oneri relativi alle spese per l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, gli IRCCS, la componente universitaria delle Aziende miste e dei policlinici"; si veda la delibera CIPE n. 51/2005.

⁴⁹⁰ Secondo quanto disposto dalla legge 19 luglio 2000, n. 203, che prevede che i medicinali classificati nella classe C vengono erogati, a totale carico del Servizio sanitario nazionale, ai titolari di pensione di guerra diretta vitalizia; si veda la delibera CIPE n. 70/2003.

⁴⁹¹ Delibera CIPE n. 123/2000.

vizio sanitario nazionale, sia dalla Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, per quanto concerne l'intesa che in quella sede viene raggiunta tra il Ministro ed i rappresentanti regionali *ex art.* 115, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 112/1998, sia dai singoli Presidenti di Regione, sia dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

La prassi, inoltre, attesta anche che l'ordine con cui queste negoziazioni avvengono si ripercuote sull'incisività del ruolo assunto dal CIPE. Se, infatti, l'intesa in Conferenza Stato-Regioni viene raggiunta prima che il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE) abbia preso contatto con i soggetti coinvolti, è difficile che il Comitato riesca poi a modificare i termini dell'accordo politico siglato in quella sede, ma dovrà limitarsi a "ratificare" quanto già deciso da Ministro e Regioni⁴⁹². Viceversa, se le strutture del DIPE riescono ad interloquire con le Regioni ed il Dicastero di settore prima che vengano definiti i termini dell'intesa, allora il CIPE avrà la possibilità di condizionare concretamente la programmazione delle risorse del Fondo sanitario nazionale e, di conseguenza, l'indirizzo politico settoriale.

Un'altra competenza esercitata dal CIPE che interessa precipuamente il settore sanitario, ponendo ulteriormente il Comitato al centro del raccordo tra Ministro della salute ed autonomie regionali, attiene al Programma nazionale straordinario di investimenti in edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico, di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988).

Con tale disposizione è stata autorizzata e finanziata l'esecuzione - soggetto di successivi rifinanziamenti⁴⁹³ - di un «programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti» (comma 1). La legge stessa definisce gli obiettivi di massima ai quali devono essere finalizzati i criteri generali, stabiliti dal Ministro della sanità, per la programmazione degli interventi (comma 2). Il programma, che deve essere predisposto dal Ministro della sanità sulla base di programmi presentati dalle regioni e comprendenti gli interventi di cui si chiede il finanziamento con la specificazione dei progetti da realizzare (comma 4), viene approvato dal CIPE e deve indicare i finanziamenti da accordare alle Regioni per la contrazione di mutui. I progetti, inoltre, sono sottoposti al vaglio di conformità del Ministero della sanità, per quanto concerne gli aspetti tecnico-sanitari e in coerenza con il programma nazionale, e all'approvazione del CIPE che decide, sentito il Nucleo di valutazione per gli investimenti pubblici (comma 5)⁴⁹⁴.

⁴⁹² In questo senso anche G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura di Governo*, in S. MERLINI, *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 275, secondo cui «appare altamente improbabile che, una volta concordata fra Governo e regioni una determinata soluzione nell'ambito di una conferenza, tale soluzione possa essere successivamente rimessa in discussione e contraddetta nell'ambito del CIPE».

⁴⁹³ Si veda a tal proposito l'art. 83, comma 3, legge 23 dicembre 2000, n. 388, l'art. 1, comma 796, legge 27 dicembre 2006, n. 296 e, infine, l'art. 2, comma 69, legge 23 dicembre 2009, n. 191.

⁴⁹⁴ Su tutte, si vedano la delibera CIPE n. 56/1998, di assegnazione di risorse alle Regioni, e la successiva delibera n. n. 131/1999, con la quale si definisce l'elenco degli interventi regionali am-

Anche in questo caso, dunque, le delibere CIPE vengono adottate su proposta del Ministro della sanità e previa concertazione con le autonomie regionali, realizzata attraverso le istanze che le Regioni rivolgono al Ministro in fase istruttoria e l'intesa sulla proposta di ciascuna delibera con la Conferenza Stato-Regioni.

Le delibere prese qui in esame, però, risultano interessanti non solo perché costituiscono un ulteriore esempio concreto - analogamente a quanto avviene per il riparto del Fondo sanitario nazionale - del circuito decisionale che si snoda nel settore sanitario, ma anche perché manifestano un'altra questione sintomatica del grado di autonomia di cui effettivamente godono le Regioni dopo la riforma del Titolo V. Si tratta di un profilo molto rilevante per l'autonomia di spesa regionale, ovvero la prassi dei fondi statali vincolati, sulla quale la Corte costituzionale ha avuto molteplici occasioni per intervenire⁴⁹⁵.

Tra gli interventi legislativi successivi alla citata legge finanziaria del 1988 va ricordato l'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dai successivi commi 279 e 280, dell'art. 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il quale, tra l'altro, rifinanzia il programma pluriennale, conferma le forme istituzionali di coinvolgimento e di accordo con le Regioni nella «sottoscrizione di accordi di programma con le regioni e l'assegnazione di risorse agli altri enti del settore sanitario interessati», e - per quanto qui di maggior interesse - pone numerosi vincoli a carico delle Regioni riferendo l'utilizzo delle risorse stanziare a specifici settori, oltre a fissare criteri e linee prioritarie per vincolare la funzione di ripartizione del CIPE.

A seguito di un ricorso presentato dalla Regione Veneto, la Corte costituzionale è intervenuta con sentenza 4 marzo 2008, n. 45 per dichiarare l'illegittimità di alcune delle disposizioni citate, condizionando così l'attività del CIPE. La Corte chiarisce innanzitutto come le disposizioni impugnate riguardino l'ambito dell'edilizia sanitaria e, pertanto, possano essere ricondotte alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni di cui all'art. 117, comma 3, Cost. La Corte non dichiara l'illegittimità né delle disposizioni che riguardano l'aumento della cifra destinata ad investimenti, né i criteri e linee prioritarie fissate per il riparto⁴⁹⁶. A cade-

messi a finanziamento; oppure le successive delibere CIPE nn. 65/2002 e 63/2004, di ripartizione alle Regioni delle somme disponibili per specifici progetti.

⁴⁹⁵ Cfr., *ex multis*, sentt. nn. 370/2003 (in tema di Fondo per gli asili nido), 16/2004 (in tema di Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni), 49/2004 (in tema di Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni), 320/2004 (in tema di Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi), 423/2004 (in tema di Fondo per le politiche sociali), 105/2007 (in tema di Fondo per l'edilizia sanitaria), 50/2008 (in tema di Fondo per l'eliminazione delle barriere architettoniche). In dottrina, *ex plurimis*, si vedano A. MORRONE, *La nuova «Costituzione finanziaria». La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, 4079 ss.; A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007, 857 ss.; A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza «autonomista» che perpetua un modello «centralista»*, in *Le Regioni*, 2012, 581 ss.

⁴⁹⁶ Le proposizioni normative impugnate, osserva la Corte, riproducono in modo pressoché letterale, quanto si trova scritto nel Protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul «Patto per la salute» del 28 settembre 2006 (punto 3.4 e 3.5 del *Considerato in diritto*).

re nella declaratoria di incostituzionalità, viceversa, sono le preposizioni che pongono «vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, con ciò violando l'art. 119, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost.».

In ragione della pronuncia della Corte, il CIPE ha adottato la delibera 2 aprile 2008, n. 59, relativa al riparto delle risorse per la prosecuzione del programma straordinario di investimenti in sanità. La Corte dei Conti, tuttavia, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale sopra indicata, ha chiesto che venissero chiariti i riflessi della richiamata pronuncia di incostituzionalità sulla decisione del Comitato. In conseguenza, il DIPE, condividendo il parere espresso dall'allora Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ha ritirato quest'ultima delibera.

Con la successiva finanziaria per l'anno 2008, tuttavia, il Governo ha modificato le disposizioni della precedente legge finanziaria oggetto di declaratoria di incostituzionalità, reintroducendo disposizioni analoghe a quelle già dichiarate illegittime. Puntualmente, la medesima Regione Veneto ha impugnato ancora una volta la normativa che dispone nuovamente vincoli alle risorse stanziare per il programma pluriennale. Tuttavia, prima che la Corte costituzionale potesse pronunciarsi, è intervenuto il CIPE con una nuova delibera di riparto delle risorse, con la quale, in qualche modo, potremmo dire sia stato fatto valere il giudicato costituzionale maturato. Con delibera 18 dicembre 2008, n. 97, infatti, il Comitato ha dato conto del giudizio di costituzionalità appena promosso ed ha approvato una nuova proposta di riparto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali che, «nel rispetto della citata sentenza della Corte Costituzionale n. 45/2008, non tiene conto dei vincoli di destinazione (100 milioni di euro per il potenziamento delle unità di risveglio dal coma e 50 milioni di euro per strutture residenziali e acquisizioni di tecnologie per cure palliative) indicati dal citato art. 2, comma 279, della legge n. 244/2007»⁴⁹⁷. In tal modo, il CIPE ha sostanzialmente “disapplicato” la legislazione vigente prima della (probabile) declaratoria di incostituzionalità⁴⁹⁸. Di seguito, infatti, è intervenuta nuovamente la Corte costituzione che, con la sentenza 2 aprile 2009, n. 99, ha parzialmente accolto le nuove censure che la delibera CIPE aveva cercato sostanzialmente di sanare. Ancora una volta, utilizzando argomentazioni analoghe alla precedente sentenza n. 45 del 2008, la Corte ha rigettato le questioni di costituzionalità rivolte alle disposizioni che si limitano ad incrementare le risorse per finanziare il programma di edilizia sanitaria⁴⁹⁹, mentre ha accolto le doglianze

⁴⁹⁷ Dal preambolo della delibera.

⁴⁹⁸ Con la delibera n. 98, adottata lo stesso giorno, il CIPE ha inoltre modificato la precedente delibera n. 4/2008, concernente il riparto tra le Regioni e le Province autonome delle disponibilità finanziarie stanziare dall'art. 1, comma 796, lett. n), della legge n. 296 del 2006, nella parte relativa alla percentuale dei finanziamenti da utilizzare per le finalità vincolate, adeguandola così alla citata sent. n. 45 del 2008.

⁴⁹⁹ La questione di legittimità costituzionale del comma 279, dell'art. 2, della legge n. 244 del 2007 viene dichiarata infondata anche perché in data 21 dicembre 2006, la Conferenza unificata ha approvato il Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo relativo al periodo 2007-2013. Successivamente, i Ministri dello sviluppo economico e della salute ed i Presidenti di otto Regioni meridionali ed insulari hanno siglato, il 17 aprile 2007, un Protocollo di intesa e un Memorandum che, per il raggiungimento degli obiettivi obiettivi, hanno definito un fabbisogno di risorse corrispondente all'aumento previsto dalla norma censurata.

relative ai vincoli di destinazione di cui alle lettere a) e b), dell'art. 2, comma 280, della legge n. 244 del 2007.

16. L'agricoltura, la pesca e l'industria

Nei settori di agricoltura, pesca ed industria, il CIPE interviene per il tramite di molteplici strumenti programmatori.

In ambito agricolo, il Comitato conduce politiche che trovano base normativa in atti sia di livello nazionale che di livello eurounitario, senza che, peraltro, i due piani possano venire radicalmente scissi. Tra le prime, è possibile ricordare dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 1998, n. 423, recante "Interventi strutturali e urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico", che affida al Ministro per le politiche agricole, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, il compito di presentare al CIPE, per la relativa approvazione, le linee programmatiche di indirizzo e di intervento per l'agrumicoltura italiana, anche «al fine di contenere i costi di produzione, di riorganizzare la commercializzazione e di migliorare la qualità dei prodotti agricoli, tenendo conto dell'esigenza di risanamento tecnico-culturale e varietale».

Nel rispetto della procedura stabilita a livello legislativo, il CIPE ha adottato la delibera 5 novembre 1999, n. 151, con cui vengono approvate le "Linee programmatiche di indirizzo e intervento per l'agrumicoltura italiana", c.d. Piano agrumi, contenente l'individuazione delle "misure" da realizzare ed il relativo finanziamento.

Successivamente, il CIPE è reintervenuto con delibera 8 marzo 2001, n. 25, adottata secondo il medesimo procedimento, mediante la quale è stato integrato il finanziamento di alcune misure.

Dovendo assicurare il rispetto con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, il Piano agrumi è stato notificato alla Commissione europea, la quale si è espressa favorevolmente, ad eccezione della misura relativa al sostegno ai piani integrati di intervento delle Organizzazioni dei produttori. Di conseguenza, il CIPE si è nuovamente pronunciato con delibera 3 maggio 2001, n. 64, seguendo il consueto procedimento, per rimodulare la ripartizione delle risorse tra le varie misure e rispettare così le decisioni degli organi europei.

Un secondo strumento programmatico che interessa direttamente il settore agricolo lo si rinviene nell'art. 1, comma 3, legge 2 dicembre 1998, n. 423, il quale destina risorse ad interventi pubblici nel settore agricolo e forestale, allo scopo di assicurarne la continuità, e prevede che al relativo riparto provveda il CIPE, su proposta del Ministro per le politiche agricole, sentita la Conferenza Stato-Regioni ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Simile previsione è accompagnata anche dall'indicazione di determinati scopi, quali: il finanziamento di programmi interregionali o azioni comuni adottati dalle Regioni e dalle Province autonome; la copertura delle rate dei mutui di miglioramento fondiario contratti dalle Regioni in applicazione dell'art. 18 della legge n. 984/1977, prima di

competenza del CIPAA e poi, a seguito della soppressione disposta dall'art. 2, comma 1, della legge 8 novembre 1986, n. 752, affidate al CIPE; le attività realizzate dal Ministero per le politiche agricole, di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 143/1997; il finanziamento dei regimi di aiuto previsti dal d.lgs. n. 173/1998.

A seguito del rifinanziamento disposto dall'art. 2, comma 3 della già citata legge n. 499/1999, il CIPE ha adottato la delibera 4 agosto 2000, n. 81, secondo le procedure stabilite dalla legge n. 423/1998, con la quale sono state ripartite tali risorse tra i suddetti strumenti.

Ancora, tra gli strumenti che realizzano una stretta sinergia tra disciplina nazionale e disciplina eurounitaria, vi sono quelli previsti dalla legge 23 dicembre 1999, n. 499, recante "Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale". L'art. 2 definisce le dotazioni finanziarie e le procedure di programmazione e, in particolare, i commi 5 e 6 dispongono che il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentite le organizzazioni sindacali e di settore e la Conferenza Stato-regioni, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, presenti al CIPE, per la relativa approvazione, il Documento programmatico agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale nazionale (D.P.A.A.F.). Il Documento programmatico agroalimentare, del quale vengono elencati dettagliatamente i contenuti⁵⁰⁰, ha durata triennale e può essere aggiornato annualmente.

La disciplina interna, inoltre, dev'essere concepita anche alla luce della normativa comunitaria di settore, che impone propri strumenti di programmazione e fonti di finanziamento. Basti pensare al regolamento (CE) 1257/99 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo al sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), che ha introdotto, in particolare, come nuovo strumento di programmazione a livello regionale, il Piano di sviluppo rurale (P.S.R.); oppure il regolamento (CE) 1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali, che, tra l'altro, prevede per le aree dell'obiettivo 1 la predisposizione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) e dei Programmi operativi regionali (POR)⁵⁰¹.

In ottemperanza, il CIPE ha adottato la delibera 3 maggio 2001, n. 72, secondo le procedure previste a livello legislativo, con la quale è stato approvato il Documento programmatico agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale nazionale 2001-2003, costituito specificatamente dalle Linee di indirizzo e coordinamento, dai Piani regionali di sviluppo rurale (PSR), dai Programmi operativi regionali

⁵⁰⁰ Il comma 7 stabilisce che esso è costituito: dai programmi agricoli, agroalimentari, agroindustriali e forestali, nonché di sviluppo rurale predisposti da ogni singola Regione e Provincia autonoma; dai programmi di formazione professionale, volti ad agevolare l'inserimento di giovani nel settore primario, realizzati dalle Regioni e dalle Province autonome di intesa con istituti di istruzione secondaria, professionale e facoltà, e dagli interventi a favore della imprenditorialità giovanile; dai programmi interregionali o dalle azioni comuni riguardanti l'insieme delle Regioni e delle Province autonome, da realizzare in forma cofinanziata; dalle attività realizzate dal Ministero delle politiche agricole e forestali ai sensi del d.lgs. n. 143/1997; dagli interventi pubblici e dalle azioni di sostegno previsti dal d.lgs. n. 173/1998, e dalle misure di razionalizzazione del settore; dai programmi di interventi predisposti dalla società Sviluppo Italia e da altre strutture operanti a livello nazionale nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale:

⁵⁰¹ V. *retro* par. 5.

obiettivo 1 (POR), e dagli schemi di Piani di settore che riguardano l'ortofrutta, l'ovino-caprino, il floricolo, l'ovicolo ed il sughero.

Una competenza afferente ai fondi strutturali, ma limitata solamente agli interventi in ambito agricolo, attiene al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Come già anticipato⁵⁰², il CIPE esercita rilevanti funzioni a proposito dei fondi europei a finalità strutturale in virtù della legge 16 aprile 1987, n. 183, che, agli articoli 2 e 3, specifica le competenze del Comitato in tema di coordinamento delle politiche comunitarie, demandandogli, tra l'altro, nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo, l'elaborazione degli indirizzi generali da adottare per l'azione italiana in sede comunitaria per il coordinamento delle iniziative delle Amministrazioni ad essa interessate e l'adozione di direttive generali per il proficuo utilizzo dei flussi finanziari, sia comunitari sia nazionali. Al CIPE, inoltre, spetta di gestire il Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale.

La disciplina comunitaria di riferimento era rinvenibile nel regolamento (CE) del Consiglio del 20 settembre 2005 n. 1698, concernente il sostegno allo Sviluppo Rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)⁵⁰³. Esso stabiliva gli obiettivi da conseguire per gli anni dal 2007 al 2013, con la definizione delle priorità, da attuarsi con gli Orientamenti strategici adottati dal Consiglio, a livello comunitario, e con i Piani Strategici Nazionali, a livello nazionale, nonché con la previsione di norme sul partenariato, sulla gestione finanziaria e sui controlli.

Più nello specifico, in base all'articolo 11 del regolamento, ogni Stato membro elabora un "Piano strategico nazionale" (PSN) per il ciclo 2007-2013, in conformità agli orientamenti strategici che sono stati adottati dalla Comunità ai sensi dell'articolo 9. Il PSN rappresenta uno strumento di riferimento per la programmazione del FEASR e garantisce la coerenza tra il sostegno comunitario allo sviluppo rurale e gli orientamenti strategici comunitari, nonché il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali. Quanto ai contenuti, nel PSN sono indicati le priorità di intervento del FEASR e dello Stato membro stesso, gli obiettivi specifici a cui si ricollegano e i contributi del FEASR e delle altre fonti di finanziamento⁵⁰⁴. Ogni Stato membro trasmette il proprio PSN alla Commissione prima di presentare i propri Programmi di sviluppo rurale (articolo 12). L'articolo 15 stabilisce, infatti, che il PSN viene attuato mediante Programmi di sviluppo rurale - nel nostro

⁵⁰² V. *retro* par. 5.

⁵⁰³ Tale Regolamento è stato abrogato dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

⁵⁰⁴ Più nel dettaglio, in base al comma 3 dell'art. 11, il PSN comprende: una valutazione della situazione economica, sociale e ambientale, e delle possibilità di sviluppo; la strategia adottata per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro, conformemente agli orientamenti strategici della Comunità; le priorità tematiche e territoriali; un elenco dei Programmi di sviluppo rurale destinati ad attuare il PSN e la ripartizione delle risorse del FEASR tra i vari programmi; i mezzi volti ad assicurare il coordinamento con gli altri strumenti della politica agricola comune, il FESR, il FSE, il FC, il Fondo europeo per la pesca e la Banca europea per gli investimenti; eventualmente, l'importo della dotazione finanziaria destinata al raggiungimento dell'obiettivo "convergenza"; la descrizione delle modalità di attuazione della rete rurale nazionale che raggruppa le organizzazioni e le amministrazioni operanti nel settore dello sviluppo rurale e l'importo destinato alla sua attuazione.

Paese adottati a livello regionale - e comprendenti una serie di contenuti definiti dal successivo articolo 16 e di misure raggruppate intorno a 4 assi di cui al Titolo IV. In base all'articolo 18, ogni Stato presenta alla Commissione una proposta relativa ai suddetti Programmi, che viene valutata sotto l'aspetto della coerenza con la disciplina regolamentare, con gli Orientamenti strategici comunitari, con il Piano strategico nazionale, per essere poi approvati.

Con la delibera 15 giugno 2007, n. 37, adottata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, il CIPE ha approvato il piano di riparto delle risorse messe a disposizione dal FEASR da parte della Commissione europea, per l'attuazione delle misure di sviluppo rurale contenute nei Piani di sviluppo rurale 2007-2013.

Viene inoltre disposto che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali trasmetta alla Commissione europea, per la relativa approvazione, i Piani regionali di sviluppo rurale ed il Programma della Rete Rurale Nazionale, che riunisce le organizzazioni e amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale in base all'art. 68 del regolamento.

Successivamente, in ragione delle modifiche legislative intervenute a livello europeo⁵⁰⁵ e delle nuove esigenze emerse in ambito nazionale, il CIPE si è nuovamente pronunciato con delibera 11 luglio 2012, n. 82⁵⁰⁶, con la quale sono state ulteriormente ripartite tra le Regioni le risorse aggiuntive del FEASR messe a disposizione dell'Italia da parte della Commissione europea.

Tra i Fondi strutturali relativi al ciclo di programmazione 2000-2006 rientra anche il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), istituito dal regolamento (CE) del Consiglio n. 1257 del 17 maggio 1999, concernente il quadro del sostegno comunitario per uno sviluppo rurale sostenibile⁵⁰⁷.

Più nello specifico, in base all'art. 35 del regolamento, il FEAOG risultava diviso in due sezioni distinte, ovvero FEAOG-Orientamento e FEAOG-Garanzia. Mentre il primo interveniva nelle Regioni dell'Obiettivo 1, nell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale previsti Programmi Operativi Regionali (articolo 40, comma 1), il secondo partecipava all'attuazione dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR),

⁵⁰⁵ Si tratta del regolamento (CE) del Consiglio n. 473 del 25 maggio 2009, che modifica il citato regolamento (CE) n. 1698/2005 ed il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune, introducendo nell'ambito del Piano europeo di ripresa economica le misure idonee a sviluppare l'accesso ad Internet a banda larga nelle zone rurali e a rafforzare le operazioni connesse alle «nuove sfide» fissate dall'Health Check, e del regolamento (CE) del Consiglio dell'Unione europea n. 74 del 19 gennaio 2009, di modifica del citato regolamento (CE) del Consiglio n. 1698/2005, che all'art. 16-*bis* elenca le priorità strategiche nell'ambito delle quali attivare le tipologie di operazioni relative alle «nuove sfide» per la politica agricola europea (cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità, misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario, innovazione).

⁵⁰⁶ La delibera è approvata su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali con l'assenso del Ministro dell'economia e delle finanze, e previa intesa della Conferenza Stato-Regione, con la quale, fra l'altro, è stata stabilita la quota di cofinanziamento regionale.

⁵⁰⁷ Per un quadro generale del sistema di gestione dei fondi nella politica agricola comunitaria per il ciclo 2000-2006, v. C. BRASILI, R. FANFANI, *La politica di sviluppo rurale e la sua applicazione in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2001, 507 ss.; H. CAROLI CASAVOLA, S. GRECO, *Il Fondo agricolo europeo di orientamento e di garanzia-FEOGA*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2002, 605 ss.

elaborati dalle Regioni del Centro-Nord non comprese nell'obiettivo n. 1 (articoli 40 ss.).

Con riguardo a quest'ultimo, il CIPE ha adottato la delibera 21 dicembre 1999, n. 225, su proposta del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali, senza che sia stato raggiunto un accordo in Conferenza Stato-Regioni, con la quale è stato approvato il piano di riparto indicativo delle risorse messe a disposizione dal FEAOG-Garanzia per l'attuazione delle misure contenute nei Piani di Sviluppo Rurale, per il periodo 2000-2006, ed è stata disposta la trasmissione alla Commissione Europea dei predetti Piani.

Con l'entrata in vigore, poi, del già citato Regolamento (CE) del Consiglio n. 1290/2005, i compiti delle due sezioni sono stati ereditati da due strumenti di finanziamento separati: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), per la parte "Garanzia" del precedente FEAOG, mentre il FEASR continua le funzioni della sezione "Orientamento".

Nell'ambito delle politiche ittiche, con riguardo all'intervento del CIPE nelle politiche europee relative al ciclo di programmazione 2007-2013, condotte mediante risorse gestite analogamente ai Fondi strutturali, merita segnalare il caso del Fondo europeo per la pesca (FEP)⁵⁰⁸.

Istituito con il regolamento (CE) del Consiglio dell'Unione europea 27 luglio 2006, n. 1198/2006, il FEP finanzia politiche finalizzate a garantire la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse marine secondo gli Assi prioritari di cui al Titolo IV del regolamento.

La programmazione del FEP è incentrata su un Piano strategico nazionale e un Programma operativo per ciascuno Stato membro, che devono essere presentati alla Commissione per essere ammessi a beneficiare di un aiuto a titolo del Fondo. Il primo degli strumenti, ai sensi dell'articolo 15, viene elaborato dallo Stato membro e presentato alla Commissione al più tardi assieme al programma operativo, indicando una descrizione succinta di tutti gli aspetti della politica comune della pesca e fissando le priorità, gli obiettivi, le risorse finanziarie pubbliche ritenute necessarie e i termini di attuazione. Il programma operativo, in base all'articolo 17, viene elaborato dallo Stato membro per l'attuazione del Piano strategico nazionale e delle politiche e delle priorità da cofinanziare tramite il FEP. Lo Stato membro predispone il programma operativo tenendo conto dei principi orientativi di cui all'articolo 19, e presenta alla Commissione una proposta contenente tutte le componenti di cui all'articolo 20, per sottoporla a valutazione ed approvazione.

A tal proposito, merita ricordare la delibera CIPE 23 novembre 2007, n. 124, approvata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, concernente la definizione dei criteri di cofinanziamento nazionale per gli interventi del citato Fondo europeo per la pesca (FEP), per il periodo di Programmazione 2007-2013⁵⁰⁹.

⁵⁰⁸ Sul punto, cfr. C. NAPOLI, *Il "Fondo europeo per la pesca" (FEP) per il periodo 2007-2013: opportunità di sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nelle Regioni "Convergenza"*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2009, 34 ss.

⁵⁰⁹ Nello specifico, viene stabilito che faccia carico al Fondo di rotazione 100% della quota per le misure gestite dall'Amministrazione centrale e l'80% della quota per le misure a gestione regio-

Sempre nel settore ittico, occorre citare la legge 17 febbraio 1982, n. 41, la quale, al fine di promuovere lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche del mare attraverso uno sviluppo equilibrato della pesca marittima, dispone l'elaborazione del "Piano per la realizzazione e lo sviluppo della pesca marittima".

L'art. 1, in particolare, disciplina il procedimento di approvazione del suddetto Piano, prevedendone l'elaborazione da parte dal Comitato nazionale per la conservazione e la gestione delle risorse biologiche del mare di cui all'art. 3, l'approvazione da parte del CIPE, su proposta del Ministero della marina mercantile, e la definitiva adozione con decreto dello stesso Ministro. La medesima procedura viene prevista anche per i successivi piani triennali.

Considerando il periodo esaminato nel presente Capitolo⁵¹⁰, il CIPE, in base al procedimento descritto, ha innanzitutto adottato la delibera 25 maggio 2000, n. 50, concernente l'approvazione del VI Piano triennale della pesca marittima e dell'acquacoltura 2000-2002 e la ripartizione dei fondi, distinguendo settore d'intervento e soggetto gestore. L'attuazione del Piano è stata affidata al Ministro delle politiche agricole e forestali e, al riguardo, sono state formulate diverse raccomandazioni. Il Piano è stato poi definitivamente adottato con d.m. 25 maggio 2000.

Con l'adozione del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, concernente la modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, è stata abrogata la precedente legge n. 41/1982 ed il citato Piano è stato sostituito con il nuovo strumento del "Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura". Nello specifico, l'art. 5 stabilisce che il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, previa consultazione del Tavolo azzurro di cui all'articolo 2, propone al CIPE, per la relativa approvazione, il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura, contenente gli interventi di competenza nazionale. Le Regioni e le Province autonome, da parte loro, predispongono propri programmi regionali della pesca e dell'acquacoltura, o gli eventuali aggiornamenti, contenenti l'indicazione degli interventi di competenza, da realizzare con le proprie dotazioni di bilancio.

Mentre i primi Programmi - a quanto dato rilevare - risultano adottati senza previa delibera del CIPE⁵¹¹, con delibera 3 agosto 2007, n. 74, il Comitato si è pronunciato sul Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2007-2009, poi adottato con d.m. dello stesso giorno.

Successivamente, l'art. 2, comma 5-*novies*, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, ha prorogato il termine di validità del Programma di cui al d.m. 3 agosto 2007 ed il successivo comma 5-*decies* ha delineato un nuovo procedimento decisionale, affidandone l'adozione al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, senti-

nale, mentre il restante 20% della quota per le misure a gestione regionale faccia carico ai bilanci regionali.

⁵¹⁰ I precedenti Piani sono stati adottati, rispettivamente: con d.m. 14 agosto 1985, per il primo Piano relativo al triennio 1984-86; d.m. 4 agosto 1988, per il secondo Piano; 15 gennaio 1991, per il terzo Piano relativo al triennio 1991-93; d.m. 20 febbraio 1997, per il quarto Piano relativo al triennio 1994-1996; d.m. 24 marzo 1997, per il quinto Piano relativo al triennio 1997-1999.

⁵¹¹ Si tratta del d.m. 10 aprile 2006, recante Piano nazionale della pesca marittima e dell'acquacoltura per l'anno 2006.

ta la Commissione consultiva centrale per la pesca e l'acquacoltura, senza alcun intervento del CIPE. Conseguentemente, il successivo comma 5-*duodecies* ha abrogato le citate disposizioni del d.lgs. n. 154/2004.

Nel settore agricolo il CIPE ha esercitato - per un breve lasso di tempo nel periodo preso in esame - anche alcune competenze nei confronti dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), prima della relativa soppressione.

L'art. 1 della legge 14 agosto 1982 n. 610, concernente il riordinamento dell'AIMA, dispone che il CIPAA - ora il CIPE - determini, su proposta del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, gli indirizzi e gli obiettivi della politica agricolo-alimentare, fra i quali rientra il programma degli interventi nazionali dell'AIMA sul mercato agricolo-alimentare, con le possibili relative indicazioni finanziarie.

Come anticipato, il d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165 ha disposto la soppressione dell'AIMA e l'istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), e, in particolare, i commi 1 e 2 dell'articolo 12 hanno previsto che, al fine di evitare soluzioni di continuità negli interventi di sostegno al settore agricolo, il Commissario liquidatore svolga anche le funzioni necessarie all'adempimento dei compiti dell'AIMA relativi agli obblighi comunitari.

Con riguardo agli adempimenti esercitati transitoriamente, il CIPE è dapprima intervenuto con delibera 21 dicembre 1999, n. 213, approvata su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, con la quale è stato adottato il programma di interventi nazionali di mercato dell'AIMA per il 1999, nei settori pataticolo, della distillazione e avicolo.

Con successiva delibera 15 febbraio 2000, n. 2, sono state approvate, inoltre, le relazioni sull'attività svolta dall'AIMA nei precedenti anni 1994, 1995, 1996 e 1997, ed è stato disposto il successivo inoltro al Parlamento.

Successivamente il Comitato ha adottato la delibera 25 maggio 2000, n. 43, concernente il programma di intervento nazionale dell'AIMA per l'anno 2000, concentrato principalmente nell'intervento nazionale di mercato nel settore degli agrumi da trasformare in succhi e nell'aiuto alimentare ai paesi in via di sviluppo.

Infine, con la delibera 2 novembre 2000, n. 118, il CIPE ha approvato il programma di interventi nazionali per il 2000 dell'AGEA, subentrata all'AIMA dal 16 ottobre 2000, a parziale integrazione del programma AIMA 1999.

Nell'ambito del comparto agricolo, il CIPE esplica altre competenze che si sostanziano nella funzione di indirizzo verso società operanti nei settori della produzione agricola.

Nello specifico, la legge 19 dicembre 1983, n. 700 prevede la costituzione della società finanziaria pubblica "Risanamento agro industriale zuccheri - RIBS S.p.A.", avente per oggetto l'intervento nel settore bieticolo-saccarifero esplicabile mediante la promozione di nuove società, l'acquisizione di partecipazioni azionarie in società esistenti e la concessione di finanziamenti agevolati a società a partecipazione RIBS. In particolare, l'art. 2 della predetta legge attribuisce al CIPE il compito di emanare le direttive per l'attuazione degli interventi della società in questione.

Successivamente, dopo la previsione dell'estensione dell'intervento della RIBS S.p.A. ad altri settori della produzione agricola ad opera dell'articolo 2, comma 7, del d.l. n. 148/1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 236/1993,

l'articolo 23, comma 2, della legge 7 agosto 1997, n. 266, ha confermato che il Ministro per le politiche agricole sottopone all'approvazione del CIPE una delibera quadro contenente la determinazione dei criteri e delle modalità di intervento di tale società, ai fini della sua comunicazione alla Commissione delle Comunità europee per garantire della normativa sugli aiuti di Stato.

Come già altrove anticipato, il d.lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, ha istituito la società Sviluppo Italia S.p.a., affidandole il riordino degli enti e delle società di promozione e prevedendo, tra l'altro, l'incorporazione della RIBS in detta società⁵¹². A seguito degli ultimi sviluppi, dunque, il CIPE ha adottato la delibera 4 agosto 2000, n. 90, approvata su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, con cui sostituisce la precedente delibera-quadro del 6 maggio 1998, n. 43, recante criteri e modalità di intervento della RIBS S.p.a., ed adotta nuovi indirizzi per le funzioni svolte da Sviluppo Italia. La delibera, inoltre, viene comunicata alla Commissione europea affinché le relative misure vengano approvate.

I precedenti indirizzi sono stati poi modificati con delibera 2 agosto 2002, n. 58, allo scopo di procedere ad una più puntuale definizione dei compiti e delle iniziative di Sviluppo Italia nel settore agricolo, agroindustriale e agroalimentare, anche alla luce delle linee strategiche e degli obiettivi contenuti nel DPEF 2003-2006 (punto IV.2).

Infine, quale ultima modifica nell'assetto organizzativo, l'art. 10-ter, comma 9, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, autorizza il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ad acquistare dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) e da Sviluppo Italia S.p.A. le partecipazioni da questi possedute nell'Istituto per lo Sviluppo Agroalimentare - ISA S.p.A., nonché ad esercitare i conseguenti diritti dell'azionista. Conseguentemente, con delibera 31 luglio 2009, n. 65, il CIPE è intervenuto per regolare i criteri e le modalità di intervento attuati dall'ISA S.p.A. nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, già esercitati dalla RIBS S.p.A. e successivamente da Sviluppo Italia S.p.A. Nell'esercizio di tale attività, si dispone che anche ISA operi con le modalità previste dalla legge n. 700/1983 e dall'art. 23 della legge n. 266/1997.

Quale ulteriore esempio di commistione tra politiche agricole condotte a livello nazionale e comunitario è possibile citare quanto accade nel settore bieticolo-saccarifero.

La disciplina nazionale di riferimento è contenuta nel d.l. 20 novembre 1981, n. 694, convertito in legge 29 gennaio 1982, n. 19, concernente il finanziamento degli aiuti nazionali previsti dalla normativa comunitaria per il settore bieticolo-saccarifero, che all'articolo 3 demanda al CIPE il compito di stabilire i limiti e le modalità di erogazione degli aiuti nazionali, di adattamento previsti dalla normativa comunitaria. Il successivo d.l. 21 dicembre 1990, n. 391, convertito in legge 18 febbraio 1991, n. 48, ha trasferito all'AIMA la gestione delle risorse proprie della Comunità economica europea e degli aiuti nazionali per il settore bieticolo-saccarifero già attribuita alla soppressa Cassa conguaglio zucchero, comprese quelle citate. Infine, come già ricordato, il d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165 ha soppresso

⁵¹² V. *retro* par. 7.

l'AIMA ed ha istituito l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che ne ha ereditato le competenze.

Con riguardo al regime comunitario, il Regolamento (CE) n. 2038/1999 del Consiglio del 13 settembre 1999 si occupa dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, ed all'articolo 53 autorizza l'Italia a concedere aiuti di adattamento ai produttori di barbabietole da zucchero su tutto il territorio, ed eventualmente, ai produttori di zucchero limitatamente alle regioni del Sud⁵¹³.

All'interno di questo quadro, il CIPE ha adottato una prima delibera 4 agosto 2000, n. 82, con la quale ha definito limiti e modalità di erogazione degli aiuti stanziati dalla legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000).

Successivamente, il Comitato ha adottato con cadenza annuale ulteriori delibere con cui ha ripartito gli aiuti stanziati dalle leggi finanziarie di riferimento sino al 2006⁵¹⁴, pur nella situazione di insufficiente competitività del settore bieticolo-saccarifero che ha determinato l'orientamento comunitario verso un progressivo contenimento degli aiuti.

Venendo propriamente al settore industriale, un'ulteriore competenza esercitata dal CIPE attiene al programma promozione industriale di cui al d.l. 1 aprile 1989, n. 120, convertito, con modificazioni, nella legge 15 maggio 1989, n. 181.

Agli articoli 5 e 8 viene previsto e disciplinata la realizzazione, da parte del CIPI, di un programma di reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica e interessate al processo di ristrutturazione della siderurgia pubblica, fra le quali vengono espressamente individuati i Comuni delle Province di Genova, Terni, Napoli e Taranto.

Successivamente, l'art. 73, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003) stabilisce che le disposizioni della citata legge n. 181/1989 possono essere estese in settori diversi da quello siderurgico e in aree diverse da quelle dell'attuale applicazione, da individuare con delibera CIPE, su proposta del Ministro delle attività produttive, nonché nelle aree industriali ricomprese nei territori per i quali con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato dichiarato o prorogato lo stato di emergenza. Tali interventi devono essere successivamente approvati dalla Commissione europea, nel rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato di cui all'allora art. 88, paragrafo 3, TCE.

Il successivo comma 2 del citato art. 73 prevede, inoltre, che la società Sviluppo Italia S.p.a. predisponga, ed il Ministero delle attività produttive approvi, un «programma di promozione imprenditoriale ed attrazione degli investimenti» nel settore delle industrie e dei servizi all'interno delle citate aree individuate dal CIPE, fina-

⁵¹³ Successivamente sostituito dal Regolamento (CE) n. 1260/2001 del Consiglio del 19 giugno 2001, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, che all'art. 46, comma 1, autorizza l'Italia a concedere aiuti di adattamento ai produttori di barbabietole da zucchero nelle regioni del Sud per le successive campagne biennali.

⁵¹⁴ Cfr. delibera 15 novembre 2001, n. 92, con riguardo agli aiuti stanziati dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001); delibera 29 settembre 2002, n. 81, relativa alla legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002); delibera 13 novembre 2003, n. 82, relativa alla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003); delibera 20 dicembre 2004, n. 79, relativa alla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004); delibera 27 maggio 2005, n. 53, relativa alla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005); delibera 17 novembre 2006, n. 152, relativa alla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

lizzato alla salvaguardia dei livelli occupazionali esistenti e allo sviluppo del tessuto economico locale.

Con delibera 9 maggio 2003, n. 18, approvata su proposta dal Ministero delle attività produttive il CIPE ha adottato una bozza di delibera, da inviare alla Commissione europea, che però non individua espressamente le aree cui potrebbe essere estesa l'attuazione del Programma di cui alla legge n. 181/1989, ma che si limita sostanzialmente a riprodurre i contenuti normativi dell'art. 73 della legge n. 289/2002, rinviando la concreta scelta ad un momento successivo.

A seguito della decisione positiva della Commissione europea del 18 settembre 2003 n. C(2003) 3365, relativa alla compatibilità con il mercato comune del regime di aiuti di cui all'art. 73 della legge n. 289/2002, il CIPE, con delibera 23 dicembre 2003, n. 129, ha definitivamente adottato i contenuti della precedente pronuncia. Nel corso della stessa seduta, il Comitato ha poi adottato la delibera n. 130, con la quale è stata data effettiva attuazione alla normativa e, in ragione della grave situazione di crisi economico-sociale ed occupazionale in cui versano, sono state individuate ulteriori aree di estensione nelle Province di Caserta, L'Aquila, Nuoro, Caltanissetta, Latina e Palermo. Da ultimo, l'elenco è stato ulteriormente incrementato con delibera 22 marzo 2006, n. 29⁵¹⁵.

17. La montagna

L'art. 2, comma 1, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante "Nuove disposizioni per le zone montane", istituisce presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica il Fondo nazionale per la montagna, allo scopo di finanziare interventi speciali per «la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane» (art. 1, comma 1), consistenti in «azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano» (art. 1, comma 4).

Le risorse del Fondo vengono ripartite alle Regioni⁵¹⁶, che istituiscono propri fondi regionali per la montagna e disciplinano con propria legge i criteri relativi all'impiego delle risorse (articolo 2, commi 3 e 4).

L'articolo 2, comma 5, affida al CIPE il compito di definire i criteri di ripartizione del Fondo tra le Regioni e le Province autonome, secondo una procedura introdotta dall'art. 2 della legge 27 dicembre 2004, n. 309⁵¹⁷, che prevede la proposta

⁵¹⁵ Sono state individuate ulteriori aree nei Comuni di Ostellato (FE), Porto Viro (RO), Russi (RA), Castiglion Fiorentino (AR), Villasor (CA), Bondeno (FE), Venezia Marghera, (VE), Casei Gerola (PV), Venezia-Marghera e di Cairo Montenotte (SV).

⁵¹⁶ L'art. 34, della legge 17 maggio 1999, n. 144, ha esteso il riparto del Fondo a tutte le Regioni e le Province autonome, ma l'art. 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ha abrogato, a partire dal 1° gennaio 2010, gli articoli 5 e 6 della legge 30 novembre 1989, n. 386, con ciò disponendo che le Province autonome di Trento e Bolzano non partecipino alla ripartizione dei finanziamenti statali.

⁵¹⁷ In precedenza la proposta era del Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali.

del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro delle politiche agricole e forestali e previo parere della Conferenza Stato-Regioni. Il successivo comma 6, infine, vincola il CIPE indicando una serie di elementi da tener presente nell'individuazione dei criteri⁵¹⁸.

Con delibera del 13 aprile 1994, inoltre, è stato istituito il Comitato tecnico interministeriale per la montagna (CTIM) con il compito di garantire una coordinata attuazione della citata legge n. 97 del 1994 e, in particolare, di istruire le delibere CIPE.

Nel periodo qui preso in considerazione il CIPE è intervenuto molteplici volte nell'adozione dei suddetti criteri di riparto, benché non sia stata rispettata la cadenza annuale preventivata⁵¹⁹.

Inoltre, la proposta concernente i criteri e la relativa ripartizione proveniente dal Ministro per i rapporti con le Regioni è stata elaborata, fino al 2012, sulla base dell'istruttoria del CTIM - le cui attribuzioni non sono state, però, riconfermate dalla delibera n. 62/2012 concernente il nuovo regolamento interno - e, dal 2008, con l'ausilio di una relazione predisposta dall'ISTAT, alla quale poi si riferiscono i pareri previsti *ex lege* resi dalla Conferenza Stato-Regioni e dai Ministeri citati.

18. L'ambiente

Benché siano numerose le politiche avviate dal Comitato che presentano un legame indiretto con l'ambiente o che abbiano delle ricadute sugli equilibri ambientali, ve ne sono alcune che interessano più direttamente questo ambito e che si pongono, perlopiù, in attuazione di atti comunitari o internazionali.

Fra i diversi atti programmatici in materia ambientale adottati dal CIPE in attuazione di decisioni internazionali figura il "Programma nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione", di cui alla delibera 21 dicembre 1999, n. 229.

Si tratta di una pronuncia presa in attuazione della "Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla siccità e/o desertificazione nei paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o desertificazione" (UNCCD), firmata a Parigi il 17 giugno 1994 ed entrata in vigore il 29 dicembre 1996. Nel nostro Paese la Convenzione ha ricevuto ratifica ed esecuzione con la legge 4 giugno 1997, n. 170, prevedendo la predisposizione di Piani di azione nazionale finalizzati allo sviluppo sostenibile, con l'obiettivo di ridurre le perdite di produttività dei suoli causate da cambiamenti

⁵¹⁸ Si tratta «dell'esigenza della salvaguardia dell'ambiente con il conseguente sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali eco-compatibili, dell'estensione del territorio montano, della popolazione residente, anche con riferimento alle classi di età, alla occupazione ed all'indice di spopolamento, del reddito medio pro capite, del livello dei servizi e dell'entità dei trasferimenti ordinari e speciali.

⁵¹⁹ I criteri di riparto del Fondo nazionale per la montagna sono stati approvati, per l'anno 1999, con delibera 21 dicembre 1999; per l'anno 2000, con delibera n. 27/2001; per l'anno 2001, con delibera n. 89/2001; per l'anno 2002, con delibera n. 56/2002; per l'anno 2003, con delibera n. 28/2003; per l'anno 2004, con delibera n. 140/2005; per l'anno 2005, con delibera n. 142/2006; per gli anni 2006 e 2007, con delibera n. 116/2007; per l'anno 2008, con delibera n. 119/2008; per l'anno 2009, con delibera n. 13/2012.

climatici e attività antropiche, da elaborare in correlazione con quelli delle altre subregioni o regioni. Alla ratifica ha poi fatto seguito il d.P.C.M. del 26 settembre 1997, che istituisce il Comitato nazionale per la lotta alla siccità e/o alla desertificazione, con il compito di seguire la predisposizione del Piano d'azione nazionale nel contesto del bacino del Mediterraneo, l'attuazione dell'UNCCD e di redigere un primo rapporto.

Il CIPE è intervenuto con una prima delibera 22 dicembre 1998, n. 154, concernente la "Prima comunicazione nazionale in attuazione della convenzione delle nazioni unite per combattere la siccità e la desertificazione", che ha individuato le linee guida per la predisposizione del Piano nazionale, incaricando il predetto Comitato nazionale della redazione e della trasmissione della bozza alla Commissione per lo Sviluppo Sostenibile istituita all'interno del CIPE. Successivamente si è giunti all'approvazione del Piano nazionale con la citata delibera n. 229/1999, adottata previo parere favorevole della Commissione Sviluppo Sostenibile, ove si indica, fra l'altro, la disciplina dei Programmi che Regioni ed Autorità di bacino sono incaricati di redigere ed il complesso delle attività nazionali da svolgere⁵²⁰.

Successivamente, con riguardo al Programma nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione, è stata adottata la delibera 3 maggio 2001, n. 58, previa intesa in Conferenza unificata, richiesta della precedente delibera n. 299/1999. Con quest'ultima decisione il CIPE ha, fra l'altro, assegnato al Ministero dell'ambiente i contributi previsti dall'articolo 17, comma 8, della legge 23 marzo 2001, n. 93 recante "Disposizioni in campo ambientale", che dispone l'assegnazione di risorse per il funzionamento del Comitato nazionale per la lotta alla siccità ed alla desertificazione.

Il CIPE ha assunto molteplici pronunce in materia ambientale anche sul versante della lotta contro le emissioni dei gas serra, in attuazione dei principali atti internazionali e comunitari al riguardo.

L'avvio delle politiche di intervento del CIPE può esser fatto risalire alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, firmata a New York nel 1992, concernente la "stabilizzazione delle concentrazioni in atmosfera di gas ad effetto serra ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze delle attività umane al sistema climatico". La Convenzione Quadro è stata ratificata dal nostro Paese con la legge 15 gennaio 1994, n. 65, prevedendo, all'art. 12, l'obbligo

⁵²⁰ Nel dettaglio, la delibera dispone una prima ricognizione del quadro delle risorse allocate sui bilanci ordinari di ciascuna Amministrazione riferite a finalità legate alla tutela ambientale e detta una serie di indirizzi al Comitato Nazionale per la lotta alla desertificazione (punto 1). Di seguito viene indicata la disciplina dei Programmi regionali e delle Autorità di bacino, relativa a contenuti, settori prioritari di intervento (punto 2), cui fa riferimento la disciplina delle attività nazionali, comprendente: la definizione del quadro di priorità riferito al programma di azione nazionale ed ai programmi regionali e dell'autorità di bacino e sottoposizione all'approvazione del CIPE del conseguente piano di attività per la lotta alla siccità ed alla desertificazione; la sottoposizione all'approvazione del CIPE del Programma nazionale di informazione, formazione e ricerca sulla lotta alla siccità e desertificazione; l'individuazione delle Strategie della cooperazione italiana per la lotta alla siccità e desertificazione nei paesi in via di sviluppo; le ulteriori funzioni che deve svolgere il Comitato nazionale e la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (punto 3). Infine, si dettano indicazioni sulla predisposizione del Programma d'azione regionale dei Paesi europei del Mediterraneo (punto 4).

per ciascuna delle Parti contraenti di dare comunicazione delle informazioni relative all'attuazione della Convenzione.

Alla “Prima Comunicazione nazionale alla Convenzione sui cambiamenti climatici”, approvata dal Ministro dell’Ambiente e di cui il CIPE ha preso atto in data 10 gennaio 1995, ha fatto seguito la “Seconda Comunicazione nazionale”, sulla quale il CIPE si è pronunciato con delibera 3 dicembre 1997⁵²¹, adottata in attesa degli impegni da assumere nella Conferenza di Kyoto (1-10 dicembre 1997) e delle conseguenti decisioni adottate dal Consiglio dei Ministri dell’Unione Europea per l’Ambiente previsto per il marzo 1998.

Il 10 dicembre 1997 è stato adottato dalla terza Conferenza delle Parti alla Convenzione sui Cambiamenti Climatici, riunitasi a Kyoto, il noto Protocollo che impegna gli Stati membri dell'Unione Europea a ridurre, entro il periodo compreso tra il 2008 e il 2012, le emissioni dei gas serra nella misura dell'8% rispetto ai livelli-base del 1990, al quale hanno poi fatto seguito numerosi atti comunitari di attuazione⁵²².

Con la delibera 19 novembre 1998 n. 137, il CIPE ha approvato le “Linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra”, che fissa gli obiettivi e le modalità di riduzione delle emissioni, riservandosi, fra l’altro, l’adozione di ulteriori Programmi nazionali attuativi.

In coerenza delle predette Linee guida, infatti, sono state successivamente adottate diverse delibere, previo parere della Conferenza unificata, di approvazione di ulteriori Programmi, quali: il “Libro Bianco sulle fonti rinnovabili”, con delibera 6 agosto 1999, n. 126; il “Programma Nazionale per la valorizzazione delle Biomasse agricole e forestali”, con delibera 21 dicembre 1999, n. 217; il “Programma Nazionale per l’informazione sui Cambiamenti Climatici”, con delibera 21 dicembre 1999, n. 218; il “Programma Nazionale per la ricerca sul clima”, con delibera 21 dicembre 1999, n. 226.

In connessione con le politiche ambientali relative ai gas serra, inoltre, l’articolo 3, comma 4, della legge 2 dicembre 1998, n. 423, prevede che il Ministro delle Politiche Agricole e Forestali, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, presenti al CIPE, per la relativa approvazione, un Programma nazionale “biocombustibili”, attraverso cui avviare le azioni nazionali derivanti dagli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto. Conseguentemente, con delibera 15 febbraio 2000, n.

⁵²¹ Con la delibera del 3 dicembre 1997, il CIPE ha anche indicato i programmi per il contenimento delle emissioni dei gas serra che devono essere predisposti dalle amministrazioni competenti in modo coordinato tra loro e secondo il criterio della massima efficienza ambientale ed economica (punto 2).

⁵²² Si fa riferimento, su tutti, alla Comunicazione della Commissione Europea Com (98)353 “Climate Change - Towards an EU post-Kyoto strategy”, che individua le linee di sviluppo delle politiche e misure europee per l'attuazione del Protocollo di Kyoto, con particolare riferimento all'energia, ai trasporti, all'agricoltura, all'industria, alle misure fiscali, alla ricerca scientifica ed allo sviluppo di nuove tecnologie, oltreché alla utilizzazione dei meccanismi di flessibilità, nonché alla decisione del Consiglio dei Ministri dell'Ambiente dell'Unione Europea del 17 giugno 1998, che impegna l'Italia - nell'ambito degli obblighi della UE stabiliti dal Protocollo di Kyoto - alla riduzione delle proprie emissioni di gas serra nella misura del 6.5% rispetto ai livelli del 1990 (corrispondente ad una riduzione effettiva di 100 milioni di tonnellate – equivalenti di anidride carbonica) entro il periodo compreso fra il 2008 e il 2012, sulla base di un programma di riduzioni che dovrà essere attuato a partire dal 2002 e verificato annualmente dalla UE.

27, il CIPE ha approvato il Programma nazionale "Biocombustibili" (PROBIO), di durata triennale, orientato verso l'attuazione di attività dimostrative e divulgative a carattere territoriale, con l'intento di stimolare sia le amministrazioni locali che gli imprenditori agricoli ed industriali verso un ulteriore sviluppo dei biocombustibili⁵²³.

Altra decisione con cui il CIPE è intervenuto nel settore è stata la delibera 19 dicembre 2002, n. 123, relativa al Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento.

L'articolo 2, comma 1, della legge 1 giugno 2002, n. 120, ha infatti ratificato del Protocollo di Kyoto e la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, stabilendo che «in attesa e in preparazione delle decisioni e delle norme che saranno adottate dall'Unione europea in materia di politiche e misure comuni e coordinate di attuazione del Protocollo di Kyoto», il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e degli altri Ministri interessati, presenti al CIPE un piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento al fine di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni con il minor costo.

Con la delibera n. 123/2002, adottata su iniziativa del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, è stata data attuazione al citato disposto all'art. 1, comma 1, della legge n. 120/2002. Il CIPE ha quindi preso atto del quadro di riferimento programmatico, delineato nel Piano predisposto dal Ministro competente, ed ha approvato il Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento, assieme ad altre misure legate alle politiche di settore⁵²⁴.

Essendosi successivamente reso necessario di rivedere il dato relativo alle emissioni di gas-serra nell'anno-base 1990, le previsioni delle emissioni di gas-serra al 2010 alla base dello scenario di riferimento definito nella delibera 123/2002, nonché per la circostanza che, contrariamente a quanto previsto, il processo di aggiornamento annuale della delibera n. 123/2002 non è stato mai portato a termine, il CIPE è successivamente intervenuto con la delibera 11 dicembre 2007, n. 135, su proposta del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare. Vengono dunque modificate le parti della precedente delibera n. 123/2002, nei punti sulle emissioni dei gas serra per l'anno-base 1990 e per l'anno 2010, e vengono indicate misure specifiche per avviare un più ampio processo di aggiornamento della delibera n. 123/2002.

⁵²³ Nello specifico, viene fornita una definizione di "biocombustibili", vengono previste le tipologie di intervento, distinte dettagliatamente tra centrali e regionali, viene approvato il relativo piano finanziario e vengono disciplinati soggetti attuatori e procedure.

⁵²⁴ Più nello specifico, definisce i livelli massimi di emissione assegnati ai singoli settori per il periodo 2008-2012 (punto 2); stabilisce le modalità per l'adozione delle ulteriori misure necessarie per rispettare l'obiettivo di cui alla legge n. 120/2002, rimettendole all'approvazione dello stesso Comitato (punti 3 e 4); individua ulteriori misure per assicurare la promozione ed il coordinamento dei progetti nell'ambito dei meccanismi per la realizzazione di azioni comuni tra paesi "Annex I", la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo "Non Annex I" e la partecipazione dell'Italia al mercato dei permessi di emissioni sia internazionale che comunitario (punto 5); per la riduzione dei gas serra (punto 7).

Un ulteriore provvedimento adottato dal CIPE ed avente ricadute dirette sul piano ambientale si pone in scia della precedente delibera del 28 dicembre 1993, concernente il “Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile”, attuativa del Programma d’azione “AGENDA 21”, adottato a Rio de Janeiro nel giugno 1992 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo (UNCED), tramite cui sono state identificati gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e gli interventi necessari a realizzarlo. Con delibera 2 agosto 2002, n. 57, su proposta del Ministero dell’ambiente e della Tutela del territorio, il CIPE ha adottato la “Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010”, tramite cui vengono individuati gli strumenti, gli obiettivi, le aree tematiche principali e gli indicatori per monitorarne lo stato di attuazione delle politiche di sostenibilità⁵²⁵.

Da ultimo, tra gli strumenti approvati dal CIPE in materia ambientale, pur non direttamente attuativi di norme comunitarie o internazionali, si segnala quanto attiene al settore dello sviluppo sostenibile.

Con l’articolo 109, comma 1, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Legge finanziaria 2001) è stato istituito un apposito fondo, presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, con lo scopo di «incentivare misure ed interventi di promozione dello sviluppo sostenibile», elencando le materie entro cui adottare misure ed interventi finanziabili⁵²⁶. Il successivo comma 3 demanda ad un decreto del Ministro dell’ambiente, da adottare di concerto con i Ministri interessati, sentite le competenti Commissioni parlamentari, l’attuazione dello stesso articolo, con riguardo, in particolare, alla definizione dei criteri, alle modalità per la concessione dei contributi ed alla relativa erogazione, anche mediante credito di imposta, nonché alle modalità di verifica dell’attuazione delle attività svolte ed alla disciplina delle ipotesi di revoca dei contributi stessi.

Successivamente, è intervenuta la legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria 2002) che, con l’articolo 62, ha modificato il citato comma 3, prevedendo che entro il 31 gennaio di ciascun anno il Ministro dell’ambiente e della tutela del

⁵²⁵ Quanto più specificatamente agli altri contenuti della delibera, il Comitato definisce protezione e valorizzazione dell’ambiente come fattori trasversali di tutte le politiche settoriali, delle relative programmazioni e dei conseguenti interventi, incaricando le pubbliche Amministrazioni di farsi promotrici di ulteriori iniziative legislative tramite diversi strumenti (art. 1); fissa gli obiettivi all’interno di aree tematiche (art. 2); stabilisce il ruolo della VI Commissione CIPE per lo Sviluppo Sostenibile (art. 3); incarica il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio di relazionare annualmente al CIPE sullo stato di attuazione della Strategia, fissando una serie di indicatori (art. 4).

⁵²⁶ Ovvero: a) riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti; b) raccolta differenziata dei rifiuti, loro riuso e riutilizzo; c) minore uso delle risorse naturali non riproducibili nei processi produttivi; d) riduzione del consumo di risorsa idrica e sua restituzione, dopo il processo di depurazione, con caratteristiche che ne consentano il riutilizzo; e) minore consumo energetico e maggiore utilizzo di fonti energetiche riproducibili e non derivanti dal consumo di combustibili fossili, e per quanto concerne i finanziamenti relativi a risparmi energetici riferiti ad attività produttive, tenendo in particolare conto le richieste delle aziende la cui attività si svolge nei territori interessati dai patti territoriali approvati; f) innovazione tecnologica finalizzata alla protezione dell’ambiente; g) azioni di sperimentazione della contabilità ambientale territoriale; h) promozione presso i comuni, le province e le regioni dell’adozione delle procedure e dei programmi denominati Agende XXI ovvero certificazioni di qualità ambientale territoriale; i) attività agricole multifunzionali e di forestazione finalizzate alla promozione dello sviluppo sostenibile; l) interventi per il miglioramento della qualità dell’ambiente urbano; m) promozione di tecnologie ed interventi per la mitigazione degli impatti prodotti dalla navigazione e dal trasporto marittimi sugli ecosistemi marini;

territorio, sulla base delle proposte fatte pervenire dalle altre amministrazioni interessate, definisca il programma annuale di utilizzazione del Fondo per lo sviluppo sostenibile e lo sottoponga all'approvazione del CIPE⁵²⁷.

Con la delibera 28 marzo 2002, n. 16, adottata su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il CIPE ha approvato il Programma di attività per l'anno 2001, distinguendo specificatamente per ciascuna Misura di intervento le finalità, l'ammontare del finanziamento e le relative modalità di attribuzione⁵²⁸. È stato inoltre stabilito che, in occasione della presentazione del programma 2002, il Ministro indichi anche, in modo puntuale, i soggetti beneficiari, le condizioni e le modalità di attuazione delle attività in itinere che si intendono proseguire⁵²⁹.

A breve distanza dall'adozione del Programma per il 2001, il CIPE ha approvato quello per l'anno successivo ed è ritornato sulla precedente decisione. Con delibera 2 agosto 2002, n. 63, sempre su proposta del Ministro di settore, il CIPE ha adottato il Programma di attività per l'anno finanziario 2002 e modificato quello dell'anno precedente nella parte relativa agli interventi nel settore idrico, dando così attuazione alle previsioni del DPEF 2003-2006 al riguardo⁵³⁰.

L'ultimo programma che ha visto la luce è stato quello relativo al 2003, di cui alla delibera 29 settembre 2004, n. 27, sempre su proposta del Ministro di settore, e costituito dal rifinanziamento delle Misure del Programma dell'anno precedente.

19. La ricerca

⁵²⁷ Il comma 3 stabilisce anche che il Programma deve indicare: a) le specifiche tipologie di azione da finanziare; b) i settori prioritari di intervento, con particolare riferimento a quelli indicati nel comma 2; c) i fondi attribuibili alle singole misure ed interventi programmati, in relazione alle risorse finanziarie disponibili per l'anno di riferimento; d) le condizioni e le modalità per l'attribuzione e l'erogazione delle forme di sostegno, anche mediante credito di imposta; e) le priorità territoriali e tematiche; f) le categorie di soggetti beneficiari; g) le modalità di verifica della corretta e tempestiva attuazione delle iniziative e di valutazione dei risultati conseguiti.

⁵²⁸ Le Misure attengono a: interventi pilota di difesa idrogeologica, manutenzione e riqualificazione ambientale del territorio in aree montane e collinari, in funzione dello sviluppo ecocompatibile delle attività agricole e forestali (Misura 1); interventi di promozione di innovazioni tecnologiche di prodotto, processo o sistema finalizzate alla protezione dell'ambiente, alla riduzione del consumo delle risorse naturali o all'incremento dell'efficienza energetica (Misura 2); promozione della ricerca di base e applicata, nonché dell'innovazione tecnologica finalizzata alla protezione dell'ambiente, alla riduzione del consumo delle risorse naturali e all'incremento dell'efficienza energetica (Misura 3); promozione di strumenti integrati di gestione e riqualificazione territoriale con particolare riferimento alle "Agende 21" locali (Misura 4); elaborazione ed attuazione di piani di sostenibilità in aree territoriali di particolare interesse dal punto di vista delle relazioni fra i settori economico, sociale e ambientale (Misura 5).

⁵²⁹ Con successiva delibera 29 settembre 2002, n. 80, Il CIPE ha operato una revisione delle Misure 3 e 5 del Programma di attività per l'anno finanziario 2001, delimitando il campo di azione delle misure stesse e individuare procedure rapide per l'avvio dei relativi interventi.

⁵³⁰ Il punto IV.4.2.2 del DPEF 2003-2006 prevede che il CIPE definisca le linee strategiche di indirizzo per il rafforzamento del coordinamento tra le Amministrazioni centrali e le Regioni finalizzato ad una migliore programmazione delle risorse idriche per evitare sprechi e ottimizzarne l'utilizzo.

Il CIPE viene coinvolto nelle politiche di programmazione nel settore della ricerca scientifica e tecnologica principalmente attraverso il Programma nazionale per la ricerca (PNR), di cui al d.lgs. 5 giugno 1998 n. 204, recante “disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera d), della L. 15 marzo 1997, n. 59”.

Tale strumento programmatico - come si vedrà - inserisce il CIPE in un complesso procedimento di definizione dell'indirizzo politico settoriale che coinvolge l'intero Governo, gli organi parlamentari, Università ed enti di ricerca.

Il PNR definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi nel settore alla cui realizzazione concorrono le pubbliche amministrazioni, comprese le università e gli enti di ricerca (art. 1, comma 2).

Quanto al procedimento di adozione, innanzitutto, il Governo, nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), determina gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare e assicurando il coordinamento con le altre politiche nazionali (art. 1, comma 1). Sulla base di tali indirizzi governativi, «delle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF, di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei piani e dei programmi di competenza delle amministrazioni dello Stato, di osservazioni e proposte delle predette amministrazioni», viene predisposto, approvato e annualmente aggiornato, il Programma nazionale per la ricerca (PNR), di durata triennale (art. 1, comma 2).

Il CIPE interviene “a monte”, valutando, preliminarmente all'approvazione del DPEF da parte del Consiglio dei Ministri, lo schema degli indirizzi del Governo (art. 2, comma 1, lett. a); approva il PNR (art. 2, comma 1, lett. b); interviene “a valle”, approvando gli aggiornamenti annuali al PNR, valutando periodicamente l'attuazione del Programma, approvando apposite direttive per il coordinamento con il PNR dei piani e programmi delle pubbliche amministrazioni ed infine deliberando in ordine all'utilizzo del Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR) per il finanziamento di specifici interventi di particolare rilevanza strategica (art. 2, comma 1, lettere b e c).

Il coordinamento di tutte le funzioni veniva affidato all'allora Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica «nell'ambito di un'apposita commissione per la ricerca» da istituirsi in seno al CIPE (art. 2, comma 2).

Le delibere CIPE si pongono in rapporto di attuazione con numerosi atti di indirizzo elaborati dagli organi di governo dell'Unione europea⁵³¹, ovvero quale specificazione di atti di programmazione dei fondi strutturali europei⁵³².

⁵³¹ Si pensi al Consiglio europeo di Lisbona del 23 – 24 marzo 2000, che ha indicato l'intensificazione degli investimenti in ricerca scientifica e tecnologica fra gli obiettivi prioritari per accelerare la crescita e la coesione economica e sociale nell'Unione Europea; oppure alla risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2000, che ha invitato i Governi dei Paesi membri ad innalzare la quota della spesa per ricerca al 3% del PIL; oppure ancora al Consiglio europeo di Barcellona del 15-16 marzo 2002, ove è stata confermata l'esigenza, al fine di colmare il divario fra la UE e i suoi principali concorrenti, di aumentare in modo significativo lo sforzo globale di ricerca e sviluppo e di innovazione dell'Unione e di portare i relativi stanziamenti al 3% del PIL entro il 2010. Da ultimo, v. la nuova strategia Europa 2020 (EU 2020), adottata dal Consiglio dei Capi di

Innanzitutto, il CIPE ha provveduto ad individuare, tramite l'adozione delle linee guida di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 204 del 1998, i principali obiettivi, orientamenti e azioni prioritarie della politica della ricerca che avrebbero dovuto orientare i Programmi nazionali⁵³³. Non essendo stata rispettata la cadenza triennale nell'adozione del PNR, le linee guida hanno parzialmente supplito a questa carenza.

I Programmi nazionali di ricerca adottati, infatti, sono stati solamente due, riferiti rispettivamente al 2001-2003 e 2011-2013⁵³⁴. Con il primo di essi sono state specificate nel dettaglio le tipologie di intervento per ciascuna classe di azioni individuata dalle precedenti linee guida, con l'indicazione dei relativi costi, mentre con il secondo sono stati individuati gli obiettivi strategici e le azioni di ricerca, con relativo quadro finanziario.

A seguito degli stanziamenti disposti dalle leggi finanziarie che si sono susseguite, il CIPE ha inoltre fissato i criteri di utilizzo delle risorse del FISR, definendo le modalità con cui le amministrazioni dovranno far pervenire le proposte relative alle linee di ricerca da finanziare a valere sul Fondo e di selezione dei progetti⁵³⁵, nonché la specificazione degli interventi da finanziare, con l'indicazione dei Ministeri che concorreranno al relativo finanziamento⁵³⁶.

Per quanto riguarda gli strumenti citati, bisogna osservare come sia limitato il coinvolgimento delle autonomie territoriali nel procedimento decisionale, benché la “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi” rientri formalmente nell'elenco delle materie affidate alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni. A riprova dell'opportunità di assicurare un maggior coinvolgimento regionale, il preambolo della stessa delibera n. 2/2011 di approva-

Stato e di governo dell'UE del 17 giugno 2010, che individua tre priorità strategiche “crescita intelligente”, “crescita sostenibile”, “crescita inclusiva” e cinque obiettivi fondamentali, tra i quali l'obiettivo del miglioramento delle condizioni per la ricerca e lo sviluppo in Europa, quantificando nel 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati nella ricerca da raggiungere entro il 2020 e che gli Stati membri sono invitati a tradurre in obiettivi nazionali in funzione delle rispettive posizioni di partenza; a quest'ultima ha fatto seguito la decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 ed il Programma nazionale di riforma 2011, che, nel farsi carico della complessiva attuazione della citata strategia di Europa 2020, fissa l'obiettivo minimo di spesa complessiva per la ricerca, pubblica e privata, nell'1,53% del PIL al 2020.

⁵³² Si pensi al Programma operativo nazionale “Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, Alta Formazione”, predisposto dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica in attuazione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per le regioni italiane dell'Obiettivo 1, ed ai conseguenti protocolli d'intesa fra il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e le Regioni meridionali per l'attuazione del PON Ricerca. Sul punto v. *retro* par. 5.

⁵³³ Delibera 25 maggio 2000, n. 51, recante “Linee guida per il programma nazionale ricerca 2001-2003”, successivamente richiamata nel Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni

2001-2004, che nel capitolo “innovazione, formazione, cultura”, riafferma, fra l'altro, la necessità di un crescente impegno in ricerca, nei limiti delle compatibilità finanziarie; delibera 19 aprile 2002, n. 35, recante “Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo” per gli anni 2003-2005; delibera 18 marzo 2005, n. 16, recante “Indirizzi strategici del programma nazionale ricerca - periodo 2005-2007”

⁵³⁴ Con delibera n. 150/2001 viene approvato il “Programma nazionale ricerca 2001-2003”, mentre con la delibera n. 2/2011 viene approvato il “Programma Nazionale Ricerca 2011-2013”.

⁵³⁵ Così con delibera n. 87/2000, adottata pur non avendo ancora approvato il PNR e utilizzando come riferimento le linee guida per il PNR;

⁵³⁶ Delibera CIPE n. 42/2010.

zione dell'ultimo PNR sottolinea come debba «essere individuata, con riferimento ai successivi aggiornamenti, una procedura formale di condivisione del Programma con le Regioni».

20. I servizi statistici

Non tutte le competenze settoriali esercitate dal CIPE sono direttamente riconducibili al concetto di programmazione economica, ma ve ne sono alcune che assumono una valenza solamente strumentale a tale funzione. Tra esse vanno senza dubbio ricomprese le competenze inerenti ai servizi statistici e, in particolare, quelle relative al Programma statistico nazionale.

La disciplina di riferimento del settore si rinviene nel d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, recante «Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica», adottato ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con il quale si istituisce il Sistema Statistico Nazionale (Sistan), attraverso cui viene fornita al Paese ed agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale (art. 1, comma 2)⁵³⁷.

L'articolo 13 stabilisce che il Programma statistico nazionale contiene «le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale ed i relativi obiettivi» (comma 1). Il Programma stabilisce, in sostanza, i progetti di interesse pubblico che il Sistan si impegna a realizzare e ne individua i relativi obiettivi⁵³⁸. Esso costituisce così lo strumento di razionalizzazione dei flussi informativi e lo strumento d'indirizzo per la rilevazione dei dati e delle informazioni d'interesse comune per tutti i soggetti del Sistema statistico nazionale, in un'ottica di armonizzazione della funzione statistica a livello comunitario⁵³⁹. Il Programma ha durata triennale, «viene tenuto aggiornato» (art. 13, comma 2), e riceve attuazione in forza dei piani approvati annualmente dall'ISTAT (art. 22).

Quanto al procedimento di adozione, il Programma statistico nazionale viene predisposto dall'ISTAT, sottoposto al parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica di cui all'art. 12⁵⁴⁰ ed approvato con decreto del Presi-

⁵³⁷ Per le principali caratteristiche del Sistan, sia a livello organizzativo che funzionale, v. di recente, M. ARSÌ, *Il Sistema Statistico Nazionale tra gli sviluppi dell'integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2008, 3 ss., e la bibliografia ivi richiamata.

⁵³⁸ Più nel dettaglio, per i contenuti del Programma, v. A. BIANCHINO, *Il Programma Statistico Nazionale*, in *L'Amministrazione italiana*, 2003, 1626 ss.

⁵³⁹ Sull'apertura del sistema statistico italiano al diritto dell'Unione europea, sia in termini di influenza esercitata dal diritto comunitario sul Sistan, sia in termini di contributo delle amministrazioni italiane nelle sedi comunitarie, principalmente il Sistema statistico europeo, v. D. BEVILACQUA, *L'europeizzazione dell'ISTAT*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 91 ss.

⁵⁴⁰ Più nello specifico, il Comstat definisce le linee strategiche e gli obiettivi prioritari che dovranno orientare l'attività del sistema nel triennio di riferimento sulla base degli elementi d'interesse prevalente del contesto politico, socio-economico, scientifico e tecnologico cui l'attività statistica può utilmente svolgersi. Successivamente gli enti del Sistema avanzano le proposte sulle attività statistiche che intendono realizzare nel triennio, per la loro inclusione nel programma, e le trasmettono all'Ufficio della Segreteria centrale del Sistan- Programma statistico nazionale. Cfr. M.

dente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del CIPE (comma 3). La medesima procedura di predisposizione ed approvazione si segue anche per gli aggiornamenti (comma 4).

Gli art. 2, comma 4, 6, comma 1, 8, comma 1 e l'art. 9, comma 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, demandano alla Conferenza Stato-Regioni ed alla Conferenza unificata il compito, tra l'altro, di favorire l'interscambio di dati e di informazioni sull'attività posta in essere dalle Amministrazioni centrali, regionali e dalle Province autonome. Di conseguenza, sebbene non previsto dalle disposizioni della legge istitutiva, l'approvazione del Programma statistico è stata solitamente preceduta dal parere di una delle predette Conferenze⁵⁴¹. Il Comitato, dunque, si inserisce in un procedimento decisionale complesso, che coinvolge anche le autonomie territoriali.

Il CIPE ha esercitato il proprio ruolo con una certa regolarità, cercando di rispettare - tranne poche eccezioni - la cadenza annuale nell'adozione o aggiornamento del Programma, adottando decisioni che hanno mantenuto nel tempo una struttura ricorrente. Così è accaduto - limitando lo sguardo al periodo esaminato - sin dalla delibera 5 novembre 1999, n. 177, approvata su proposta del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, previo parere della Conferenza unificata, con cui viene adottato il "Programma statistico nazionale per il triennio 2000-2002". La stessa delibera esplicita gli obiettivi specifici del Programma e contiene una serie di indirizzi che saranno «oggetto di specifica attenzione in sede di approvazione degli aggiornamenti annuali del Programma statistico nazionale»⁵⁴².

Con l'approvazione del successivo "Programma statistico nazionale per il triennio 2001-2003", avvenuta con delibera 29 settembre 2000, n. 108, il CIPE presta specifica attenzione alle informazioni statistiche, in riferimento sia alle azioni cofinanziate con fondi strutturali e ricomprese nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno⁵⁴³, sia alle attività connesse alla costituzione del Sistema di monitoraggio

ARSI, *Il Sistema Statistico Nazionale tra gli sviluppi dell'integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, cit., 20 ss.

⁵⁴¹ L'impianto originario del Sistan è risultato squilibrato rispetto alle istanze ed alle componenti regionali; a ciò si è ovviato nelle prassi applicative, in linea con la vocazione pluralista e policentrica del Sistema stesso, ancora prima delle riforme dell'assetto regionale dello Stato. Perciò, il Programma è stato originariamente sottoposto al parere delle regioni, tramite il sistema delle Conferenze, in virtù di un protocollo d'intesa Istat-Conferenza Stato-Regioni del 1993. Cfr. *ivi*, 19 ss.

⁵⁴² Nello specifico: si impegna il Comitato per l'indirizzo ed il coordinamento dell'informazione statistica, di cui all'art. 17 del citato decreto legislativo n. 322/1989, a definire, nell'ambito degli obiettivi del Programma statistico nazionale, direttive e azioni di sensibilizzazione affinché i soggetti del SISTAN possano produrre informazioni statistiche coerenti con le esigenze di monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo e degli investimenti pubblici; si invita l'ISTAT ad assicurare una più articolata territorializzazione delle serie statistiche; raccomanda alle Amministrazioni chiamate a svolgere compiti di valutazione e di monitoraggio delle politiche di sviluppo e degli investimenti pubblici richiamate in premessa il rafforzamento qualitativo e quantitativo delle relative informazioni statistiche, in coerenza con quanto indicato nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno e negli altri strumenti di programmazione delle politiche strutturali cofinanziate da risorse dell'Unione europea, anche avvalendosi del supporto dei Nuclei di programmazione, valutazione e monitoraggio di cui all'art. 1 della citata legge n. 144/99 e in stretto collegamento con i relativi Uffici di statistica.

⁵⁴³ Elaborato a titolo dell'Obiettivo 1, ai sensi dell'art. 16 del Regolamento n. 1260/1999 del Consiglio, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, ed ai sensi della Delibera CIPE n. 71/1999, concernente gli orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno.

degli investimenti pubblici (MIP), anche in vista dell'articolazione territoriale in aree socio-economiche prevista dall'art. 1, comma 9, della legge n. 144/1999⁵⁴⁴.

Successivamente è intervenuto il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 281, recante "Disposizioni in materia di trattamento dei dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca scientifica", che all'art. 11 introduce l'art. 6-*bis* al d.lgs. n. 322/1989, dedicato al "Trattamenti di dati personali", e che, in particolare, al comma 2 dispone che «il programma è adottato sentito il Garante per la protezione dei dati personali». Così, a partire della delibera 15 novembre 2001, n. 97, che approva il Programma statistico nazionale per il triennio 2002-2004, l'iter di adozione si arricchisce del parere del Garante della privacy.

In aggiunta, la decisione del CIPE tiene conto del processo di trasferimento di funzioni a Regioni ed enti locali in atto, tale da rendere necessario di «incrementare la qualità e la quantità delle informazioni statistiche, anche ai fini della valutazione e del monitoraggio delle politiche di sviluppo e degli investimenti pubblici»⁵⁴⁵. Inoltre, la riforma costituzionale del Titolo V nel frattempo intervenuta, ha espressamente riconosciuto ai servizi statistici dignità costituzionale, inserendo la materia del «coordinamento informativo statistico [...] dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» tra le materie di potestà esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. r) e fornendo le basi per la statistica ufficiale regionale⁵⁴⁶.

Le successive decisioni del CIPE si sono susseguite in un quadro normativo sostanzialmente inalterato⁵⁴⁷, sino all'intervento dell'art. 3, comma 72, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), che ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 13 del d.lgs. n. 322/1989, secondo cui «il programma statistico nazionale comprende un'apposita sezione concernente le statistiche sulle pubbliche amministrazioni e sulle società pubbliche o controllate da soggetti pubblici, nonché sui servizi pubblici»⁵⁴⁸. I successivi commi 73 e 74, dell'art. 3, della medesima legge

⁵⁴⁴ Articolo 1 che prevede la costituzione presso le amministrazioni statali e regionali di Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. Il comma 9 demanda al CIPE la definizione dei criteri cui le Regioni e Province autonome dovranno attenersi per la delimitazione dei Sistemi Locali del Lavoro, in attuazione del quale sono state adottate le delibere 8 marzo 2001, n. 24 e 3 maggio 2001, n. 65.

⁵⁴⁵ Così dal Preambolo.

⁵⁴⁶ Sugli sviluppi organizzativi legati alla riforma costituzionale del Titolo V ed alla dislocazione territoriale delle funzioni del Sistan, nonché sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e sulla giurisprudenza costituzionale al riguardo, v. F.M. LAZZARO, *Le regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008, 422 ss.

⁵⁴⁷ delibera 31 gennaio 2003, n. 6, sul Programma statistico nazionale per il triennio 2003-2005; la delibera 13 novembre 2003, n. 98, sul Programma statistico nazionale per il triennio 2004-2006; delibera 18 marzo 2005, n. 5, sul Programma statistico nazionale per il triennio 2005-2007; la delibera 2 dicembre 2005, n. 126, sul Programma statistico nazionale per il triennio 2006-2008; la delibera 22 dicembre 2006, n. 166, sul Programma statistico nazionale per il triennio 2007-2009; la delibera 21 dicembre 2007, n. 146, sul Programma statistico nazionale per il triennio 2008-2010;

⁵⁴⁸ Il comma dispone inoltre che «tale sezione è finalizzata alla raccolta e all'organizzazione dei dati inerenti al numero, natura giuridica, settore di attività, dotazione di risorse umane e finanziarie e spesa dei soggetti di cui al primo periodo, nonché ai beni e servizi prodotti ed ai relativi costi e risultati, anche alla luce della comparazione tra amministrazioni in ambito nazionale e internazionale. Il programma statistico nazionale comprende i dati utili per la rilevazione del grado di soddisfa-

finanziaria 2008, inoltre, prescrivono l'obbligo per tutte le amministrazioni, gli enti e gli organismi pubblici, di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal Programma statistico nazionale, nonché l'estensione di detto obbligo anche ai soggetti privati.

Di tali cambiamenti, come degli ulteriori interventi normativi che hanno avviato importanti azioni di raccolta di informazioni⁵⁴⁹, hanno tenuto conto sia la delibera 18 dicembre 2008, n. 118, con cui viene approvato l'aggiornamento del Programma statistico nazionale 2008-2010 per il biennio 2009-2010, sia la delibera 18 novembre 2010, n. 95, con cui viene approvato l'aggiornamento per l'anno 2010 del Programma statistico nazionale 2008-2010, sia la delibera 18 novembre 2010, n. 96, con cui viene approvato a breve distanza il Programma statistico nazionale 2011-2013.

L'attività di raccolta ed elaborazione delle informazioni statistiche ha subito forti condizionamenti anche in ragione dei mutamenti nel contesto economico dovuti alla crisi finanziaria globale e ciò è apparso evidente con la delibera 6 dicembre 2011, n. 92, recante aggiornamento 2012-2013 del Programma statistico nazionale 2011-2013. È stata infatti particolarmente valorizzata l'attività dell'ISTAT, quale supporto per un miglioramento delle politiche pubbliche nel loro insieme, e del patrimonio conoscitivo da esso elaborato, in ragione dei processi di riforma, a livello europeo, del Patto di stabilità e di crescita e della governance economica della zona euro, e, a livello italiano, dei processi di risanamento della finanza pubblica verso il pareggio di bilancio. Le azioni da intraprendere in tale prospettiva, passano anche dal rafforzamento del processo di sorveglianza, analisi e miglioramento qualitativo degli aggregati di finanza pubblica e dal rafforzamento dei meccanismi di controllo dei bilanci pubblici nazionali, rispetto ai quali il Programma statistico nazionale viene indirizzato.

Da ultimo, con delibera 26 ottobre 2012, n. 115, è stato approvato l'aggiornamento 2013 del Programma statistico nazionale 2011-2013.

zione e della qualità percepita dai cittadini e dalle imprese con riferimento a settori e servizi pubblici individuati a rotazione».

⁵⁴⁹ Così l'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che prevede una ricognizione degli interventi infrastrutturali funzionale alla costruzione di un set di indicatori di contesto a scala regionale e/o provinciale, utili nel calcolo del gap infrastrutturale e del fabbisogno perequativo a livello territoriale; gli articoli 13, 14 e 39 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che prevedono la costruzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche a supporto al processo di attuazione del federalismo fiscale e al miglioramento della *governance* complessiva della finanza pubblica; l'art. 50 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con cui vengono indetti il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, di cui al Regolamento (CE) 9 luglio 2008, n. 763/08 del Parlamento europeo e del Consiglio, il 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e il Censimento delle istituzioni non-profit, e autorizza la relativa spesa per il triennio 2011-2013.

CAPITOLO V - Considerazioni conclusive

SOMMARIO: 1. Il “multipolarismo” all’interno del CIPE. - 2. Il CIPE e la responsabilità politica. - 3. L’alternatività tra CIPE e Consiglio dei Ministri. - 4. Il CIPE in rapporto con le Regioni. - 5. Il CIPE in rapporto con l’Unione europea. - 6. La crisi della concezione tradizionale di indirizzo politico e del corrispondente circuito di riferimento. - 7. Il ruolo del CIPE nel policentrismo del Governo.

1. Il “multipolarismo” all’interno del CIPE

Avere ripercorso le tappe principali dell’evoluzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, dalla sua istituzione ad oggi, ha permesso di inquadrare meglio la posizione attualmente occupata dal CIPE all’interno del sistema costituzionale¹. A questo specifico proposito, si è cercato di offrire una panoramica dell’organizzazione interna, del procedimento decisionale adoperato all’interno del Comitato², nonché delle molteplici competenze e funzioni che, operativamente, impegnano il CIPE nel contesto attuale³. È giunto, quindi, il momento di riprendere il filo delle problematiche di ordine costituzionale emerse nei primi due Capitoli ed esprimere un giudizio alla luce dell’analisi sull’esperienza del CIPE.

Quanto all’ordinamento interno del Comitato, le più recenti modifiche legislative attestano come il CIPE presenti una composizione ministeriale molto ampia⁴. Considerato che i Ministri che ne rimangono esclusi hanno la possibilità di essere invitati a seconda dei temi all’ordine del giorno delle sedute, il Comitato ha una formazione che si approssima molto al *plenum* del Consiglio dei Ministri. Al contempo, analogamente a quanto avviene all’interno del Gabinetto, l’esistenza di di-

¹ V. *retro* Cap. III.

² V. *retro* Cap. III, par. 8.

³ V. *retro* Cap. IV.

⁴ Attualmente, l’art. 16, c. 2, della legge n. 48/1967, prevede che nel CIPE siedano il Presidente del Consiglio il Ministro dell’Economia e delle Finanze, i Ministri degli Affari esteri, dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Lavoro e delle Politiche sociali, delle Politiche agricole alimentari e forestali, dell’ambiente e della Tutela del territorio e del mare, dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, i Ministri delegati per gli Affari europei, per la Coesione territoriale, e per gli Affari regionali in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni, nonché il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome o un suo delegato. Nell’attuale Governo Renzi I, rimangono formalmente esclusi il Ministro delle Riforme costituzionali e dei rapporti con il Parlamento, della Semplificazione e Pubblica Amministrazione, dell’Interno, della Giustizia, della Difesa, della Salute.

versi “poli”⁵ alterano l’omogeneità che dovrebbe caratterizzare un simile collegio ministeriale.

Innanzitutto, un ruolo fondamentale viene ricoperto dal Ministro proponente le singole deliberazioni. All’amministrazione dicasteriale di riferimento spetta curare larga parte dell’istruttoria prima che il Comitato possa esprimersi, condizionando molto i termini della decisione finale. Va anche aggiunto che, a seconda del grado di complessità delle questioni affrontate e della tempistica - spesso molto stretta - con cui i risultati istruttori vengono trasmessi⁶, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) ed il CIPE stesso potranno avere margini molto stretti per elaborare un’autonoma decisione che non si limiti sostanzialmente a “ratificare” quanto già stabilito in sede ministeriale⁷. In altri casi, la valenza politica di determinati atti e la stretta contiguità con il settore di competenza contribuiscono a far sì che le decisioni rimangano ad appannaggio del Ministero proponente⁸. Ancora, i margini di manovra del CIPE potranno essere condizionati dalla stessa concertazione che si svolge al di fuori del DIPE, prima che ad esso vengano trasmessi i risultati istruttori, ponendo così il Comitato di fronte a posizioni “politiche” consolidate che difficilmente potranno essere scalzate⁹. Tutto ciò, però, non deve far credere che la pronuncia del CIPE serva solamente a “registrare” una decisione ministeriale, assolvendo così all’esigenza di soddisfare, in maniera indolore, un apparente “bisogno” di programmazione che valga a conferire peso politico maggiore a decisioni particolari¹⁰. Lo scopo per cui il CIPE si pronuncia su questioni che possono apparire come strettamente connesse con gli ambiti di competenza di uno o più Ministeri è proprio quello di rendere collegiale una decisione che possiede più o meno attinenza con esigenze programmatiche. Al di là dei casi limite in cui - più per motivi patologici - possono concorrere le condizioni di cui sopra, la sede collegiale del CIPE vale a confrontare e raccordare le posizioni di cui si fanno portatori i singoli Ministri o altri soggetti invitati, offrendo uno spazio di discussione che serve a coordinare le amministrazioni che altrimenti avrebbero più difficilmente punti di contatto¹¹.

⁵ Riprendendo qui la nota espressione utilizzata da L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit.

⁶ Si pensi solamente alle minuziose decisioni concernenti l’approvazione dei progetti legati al Programma infrastrutture strategiche, che a valle presentano un’istruttoria che vede coinvolti numerosissimi soggetti e che presentano una complessità tecnica tale da non permettere certo al DIPE di stravolgerne i termini.

⁷ Suffragando così le considerazioni svolte già da tempo a proposito dei Comitati interministeriali, ad esempio, da F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 168, oppure da S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell’economia*, cit., 206 ss.

⁸ Così, ad esempio, nei riguardi dei vecchi strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, quali il Documento di programmazione economico-finanziaria e la Relazione previsionale e programmatica.

⁹ Si pensi a quanto avviene, in alcuni casi, per la ripartizione del Fondo sanitario nazionale ed agli accordi che intercorrono tra Ministro di settore e rappresentanti delle Regioni.

¹⁰ Come ricordato da E. D’ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, cit., 111.

¹¹ Valendo quindi a soddisfare alcune delle esigenze di coordinamento che già la prima dottrina che si è occupata del tema ha messo in evidenza; cfr. V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 766 ss.

Ma la riflessione non può essere limitata a questi termini. Sebbene sia innegabile che al Ministro proponente vada riconosciuta gran parte della responsabilità per le delibere, l'organo CIPE possiede comunque rilevanti spazi e sedi per poter esprimere un proprio indirizzo e influire sulle proprie statuizioni. Per primo, non bisogna trascurare l'influenza della fase istruttoria svolta del Comitato stesso e quanto accade nelle sedute c.d. pre-CIPE, ove parti politiche e tecniche raggiungono gran parte delle posizioni "politiche" comuni e ricompongono eventuali contrasti prima che essi trovino sbocco ufficiale nelle sedute del CIPE¹². Ancora, non bisogna trascurare come, oltre alle decisioni positivamente assunte, anche la mancata assunzione di una decisione possiede una propria valenza politica. A questo riguardo, è importante considerare che se una questione non viene istruita o non viene posta all'ordine del giorno, il CIPE non potrà pronunciarsi, rallentando o impedendo la conduzione di una determinata politica. Emerge dunque il rilievo strategico del calendario, che è in mano al Presidente del Consiglio, al DIPE ed al Segretario del CIPE. Infine, oltre che nella fase istruttoria, il CIPE ha modo di condizionare le singole pronunce tramite la formulazione - in ordine crescente di stringenza - di "inviti", "raccomandazioni" e "prescrizioni"¹³, ai quali, per prassi, i destinatari tendenzialmente si adeguano. Da tutto ciò emerge come non sia possibile pensare di limitare la funzione del CIPE ad una mera "ratifica", ma sia necessario verificare caso per caso la valenza assunta dai soggetti che partecipano all'iter decisionale, a seconda delle funzioni e dei settori di intervento.

Se il Ministro proponente varia a seconda della delibera, vi è un "polo" all'interno del CIPE che invece mantiene costantemente un ruolo preminente, ovvero il Ministro dell'Economia e delle Finanze¹⁴. Oltre al fatto che, in molte occasioni, figure come Ministro proponente, il MEF ricopre stabilmente la carica di Vicepresidente del CIPE, assommando così le prerogative che gli derivano dalla posizione istituzionalmente occupata nel collegio. A ciò si aggiunga come tale Ministro possieda relevantissimi poteri di controllo e condizionamento sugli aspetti di copertura finanziaria delle decisioni del CIPE. Si pensi a tutte le volte in cui il Ministro proponente, prima di poter avanzare la propria proposta al Comitato, debba raggiungere un'intesa col MEF sui profili finanziari; oppure, si ricordi il penetrante ruolo della Ragioneria generale dello Stato in numerose fasi del procedimento interno¹⁵, posto al confine tra funzioni "neutrali" e funzione di indirizzo¹⁶. Inoltre,

¹² La rilevanza delle mediazioni che si svolgono in sede di istruttoria all'interno del CIPE ha un peso politico tale da fare ritenere che il resto «è rituale che serve a disperdere ulteriormente le responsabilità»; così P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 147. In generale, sull'importanza strutturale delle fasi di istruttoria procedimentale, posta fra le invarianti del procedimento, cfr. M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, 277 ss.

¹³ Si pensi al parere sui Contratti di programma e sui Contratti di servizio stipulati dal Ministro competente con il gestore dell'infrastruttura ferroviaria, oppure a tutto il settore delle opere pubbliche.

¹⁴ Sulla rilevanza che nella gestione finanziaria e di bilancio possedevano la "troika" o il "tandem" formati dai Ministri economici (Finanze, Tesoro, Bilancio), cfr. P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 199 ss. Vari Autori, inoltre, hanno posto in rilievo la funzione di indirizzo politico economico del Ministero del Tesoro (oggi MEF) per effetto delle attività di governo dell'economia ad esso, in varie forme, riconducibili; cfr. F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, cit., 139 ss.

¹⁵ Il regolamento interno del CIPE dispone che la Ragioneria generale intervenga, rispettivamente: nella riunione pre-CIPE; con la redazione della nota congiunta DIPE-MEF, posta a base delle

con l'emergere della crisi economico-finanziaria e la scelta di condurre politiche di maggior rigore, il MEF ha possibilmente guadagnato maggior rilievo all'interno del CIPE.

Quanto al peso delle altre componenti ministeriali, se è vero che molto dipende dalla "caratura" personale di colui che ricopre la singola carica di Ministro, nonché dalla rilevanza politico-partitica all'interno della coalizione di governo, vi sono alcune figure che fisiologicamente sono tributarie di un potere maggiore. Tra queste bisogna indubbiamente annoverare il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, che gode di un'esposizione maggiore, fra l'altro, in ragione delle numerosissime deliberazioni di cui si fa proponente e che ricadono nel settore di sua competenza, connesse al considerevole volume di risorse che riesce così a manovrare. A riprova della caratura della sua posizione, basti solamente ricordare come la legge n. 71/2013 abbia rotto il vincolo per il quale il segretario del CIPE debba essere ricoperto da una figura incardinata presso la Presidenza del Consiglio, e di come, subito dopo, tale carica sia stata affidata proprio ad un Sottosegretario del MIT. Come già accennato, quest'ultima innovazione contribuisce senz'altro a sbilanciare il peso decisionale, creando possibili commistioni tra Ministro proponente la singola delibera, responsabile dell'istruttoria e segretario del CIPE.

Da ultimo, un "polo" all'interno del CIPE che merita menzione è quello che nello scorso Governo Letta I era denominato Ministro per la Coesione territoriale. Il peso di cui questa carica godeva all'interno del Comitato era principalmente giustificato dalle competenze esercitate in ordine alla programmazione dei fondi strutturali e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, in virtù delle quali tale Ministro era responsabile di numerosi programmi nazionali che coinvolgono amministrazioni centrali alle dipendenze di numerosi Ministeri.

Gli effetti di questa sorta di "multipolarità" influiscono sul principio di *par condicio* fra Ministri e, finanche, sull'autonomia costituzionalmente garantita a ciascun vertice ministeriale. Come si è dato precedentemente conto¹⁷, se un certo grado di compressione di questi principi possa venire tollerato a livello politico, è necessario che ciò non si risolva in una lesione sul piano giuridico. Con riguardo al rispetto di tali principi, si pensi alle ulteriori problematiche derivanti da quelle regole procedurali che consentono al Comitato di assumere decisioni senza che sia presente in seduta il rappresentante di una certa amministrazione, con il risultato di vincolare un Ministro al rispetto di una decisione che non ha neppure contribuito ad assumere¹⁸. A ciò si aggiunga come, ai sensi dell'attuale art. 16 della legge n. 48/1967, sia membro permanente del Comitato, con il diritto di concorrere alle singole decisioni,

discussioni nelle sedute del CIPE dal 2011; con la presenza nella seduta CIPE; nella verifica *ex post*.

¹⁶ La Ragioneria generale dello Stato, benché titolare di funzioni "neutrali", presenta una ridotta impermeabilità rispetto alla logica dell'indirizzo politico; essa «detiene funzioni disparate, tutte di vitale importanza per la determinazione e il mantenimento dell'indirizzo politico finanziario, [...] che rende difficile isolare parte delle sue attività da valutazioni d'indole politica»; così G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 221.

¹⁷ V. *retro* Cap. II, par. 3.3.

¹⁸ Si pensi al fatto che il Ministro della Sanità non figura tra i componenti necessari del Comitato. Sebbene, per prassi, tale Ministro venga sempre invitato a partecipare alle sedute nelle quali si discute del riparto del Fondo sanitario nazionale, per assurdo non vi sarebbe obbligo giuridico formale di garantire la sua partecipazione.

anche il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Anche in questo caso, la possibilità che un soggetto esterno alla compagine governativa possa concorrere a vincolare singoli Ministri al rispetto di specifiche e puntuali decisioni fa emergere chiaramente il contrasto con il principio costituzionale di autonomia ministeriale. Infine, si consideri come le condizioni di cui sopra si possano “combinare” con le numerose ipotesi in cui il CIPE rivolge espressamente direttive nei confronti di singoli Ministri oppure verso specifiche amministrazioni¹⁹.

Un argine importante a questa tendenza centrifuga all'interno del CIPE è rappresentato dalla valorizzazione della posizione del Presidente del Consiglio in seno al Comitato, in corrispondenza alle funzioni di direzione della politica generale del Governo, di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri, di cui all'art. 95 Cost. Una diretta espressione di questa tendenza sono quelle previsioni legislative che, per l'assunzione di determinate delibere, affidano la presidenza del CIPE al Presidente del Consiglio «in maniera non delegabile»²⁰. Si tratta, senza dubbio, di tentativi di limitazione dei poteri di influenza di cui godono i Ministri proponenti e, soprattutto, il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Nella medesima logica di rafforzamento dei poteri di controllo del Presidente del Consiglio si rivela la previsione all'art. 41, c. 4, del d.l. n. 201/2011, che, allo scopo di garantire la certezza dei finanziamenti destinati alla realizzazione delle opere pubbliche, impone che le delibere assunte dal CIPE relativamente ai progetti siano «formalizzate e trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri per la firma» entro trenta giorni dalla seduta.

Più in generale, si può sostenere che il rafforzamento delle strutture della Presidenza del Consiglio - prima fra tutte, il DIPE - favoriscano la stessa posizione del Presidente del Consiglio. È giusto, quindi, sostenere che il trasferimento presso la Presidenza del Consiglio delle strutture di supporto al CIPE, ad opera del d.l. n. 181/2006, producano «un effetto - per così dire - incrementale nel processo di rafforzamento della sua posizione»²¹, ma non è possibile inferire come tale trasferimento sia sufficiente ad attestare di per sé solo - o anche assieme al graduale potenziamento sul piano politico - la «preminenza del *premier* nel sistema dei comitati»²².

¹⁹ Così, ad esempio, nel caso delle linee guida, rivolte al Ministro competente, concernenti il Programma per l'approvvigionamento idrico in agricoltura e per l'adeguamento e lo sviluppo dell'irrigazione; delle direttive riguardanti il Fondo nazionale per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo; delle direttive che il Comitato rivolge alle amministrazioni, agli enti e agli organismi operanti nel settore del commercio con l'estero; delle linee guida e dei principi comuni per le amministrazioni competenti nella regolazione dei servizi di pubblica utilità.

²⁰ Così per il Fondo per lo sviluppo e la coesione, il Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale, il Fondo infrastrutture, il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca. Per prassi, si ricorda che la presidenza del *premier* venga richiesta solamente per le decisioni con cui si dispongono direttamente assegnazione dei risorse.

²¹ D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 250.

²² *Ibidem*.

2. Il CIPE e la responsabilità politica

Simili considerazioni sul peso dei singoli membri del Comitato valgono anche a chiarire meglio il rapporto tra CIPE e Parlamento sullo specifico piano della responsabilità politica.

Al di là degli atti di indirizzo che le Camere possono adottare nei confronti del Governo - quali mozioni, risoluzioni o ordini del giorno - e che possono interessare direttamente l'attività svolta dal CIPE, le occasioni di rapporto fra il Comitato e le Camere parlamentari sono molteplici. Anzitutto, il Comitato trasmette al Parlamento numerose relazioni periodiche per soddisfare le esigenze informative dell'assemblea rappresentativa²³, o autorizza il Ministro di settore ad assolvere tale compito²⁴. In numerosi casi l'*iter* di adozione delle delibere CIPE prevede il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia o per i profili finanziari, tramite il rilascio di un parere che, sebbene non assuma natura vincolante, possiede senza dubbio una valenza politica considerevole²⁵. Infine, dopo che la legge n. 196/2009 ha soppresso lo strumento della Relazione previsionale e programmatica, la cui approvazione veniva affidata al CIPE, il Comitato conserva ancora alcune competenze in ordine agli allegati del vecchio Documento di programmazione economico-finanziaria, ora Documento di economia e finanza (DEF), concernenti il Programma infrastrutture strategiche e gli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate.

Una volta analizzata l'organizzazione e le competenze del CIPE, la questione della responsabilità politica per l'attività svolta dal Comitato può essere meglio inquadrata in termini più concreti²⁶. Innanzitutto, emerge come non sia necessario né ricondurre, *ex professo*, la responsabilità dell'operato del Comitato all'intero Governo, né istituire una sorta di responsabilità politica intermedia fra quella collegiale e quella individuale. A questo proposito, pare sufficiente fare rinvio agli argomenti specificatamente rivolti a ciascuna prospettiva - a suo tempo richiamati - per sottolinearne i punti deboli. Viceversa, sembra possibile risolvere la questione limitandosi ai dati offerti dalla Costituzione *ex art. 95* e, in particolare, alla responsabilità individuale di ciascun componente del Governo. Tuttavia, non si ritiene

²³ Così, ad esempio, la relazione sull'effettivo stato di attuazione della spesa delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (artt. 60 e 61 della legge n. 289/2002), oppure la relazione sull'attività del CIPE in rapporto alla società Sviluppo Italia (art. 6 d.l. n. 35/2005).

²⁴ Ad esempio, il Ministro di settore deve ricevere l'autorizzazione del CIPE per trasmettere al Parlamento la relazione sulla coerenza e lo stato di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale (art. 32, legge n. 144/1999), oppure la relazione sull'attività dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (legge n. 610/1982).

²⁵ Viene richiesto il parere delle Commissioni, ad esempio, perché il CIPE possa approvare la disciplina sulle modalità di approvazione dei contratti di programma, dei patti territoriali e dei contratti di area e gli eventuali finanziamenti limitatamente ai territori delle aree depresse (art. 2, c. 206, legge n. 662/1996); la ripartizione del Fondo infrastrutture (art. 6-*quinquies*, c. 1, d.l. n. 112/2008); il Piano generale dei trasporti (legge n. 245/1984) ed il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (legge n. 30/1998); l'approvazione degli indirizzi generali del Piano nazionale della sicurezza stradale e le linee guida per l'attuazione dello stesso (art. 32 legge n. 144/1999). Nell'ipotesi del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, le Commissioni parlamentari hanno il compito di individuare le opere prioritarie (art. 2, c. 239, legge n. 191/2009).

²⁶ Cfr. *retro* Cap. II, par. 4.

corretto guardare alla responsabilità *uti singuli* dei Ministri nei medesimi termini con cui è stata inquadrata da coloro che concepiscono i Comitati interministeriali alla stregua di “organi di rappresentatività” o come un fenomeno di “istituzionalizzazione del concerto” tra Ministri. Le competenze esercitate dal CIPE, infatti, eccedono sicuramente quelle dei singoli Ministri che ne fanno parte, venendo così meno la coerenza intrinseca di tali ricostruzioni.

Diversamente, la responsabilità individuale dei membri del CIPE deve essere risolta alla luce dell’interpretazione del dato costituzionale offerta dal giudice costituzionale. A questo proposito, bisogna riprendere le considerazioni precedentemente svolte circa il grado di ampiezza che può assumere la responsabilità politica ministeriale, come chiarito dalla Corte costituzionale quando ha avuto modo di pronunciarsi sull’istituto della mozione di sfiducia individuale. Sviluppando la riflessione in questa direzione e alla luce dell’esperienza del CIPE, si può ritenere che il primo soggetto da ritenere politicamente responsabile per le decisioni del Comitato sia il Ministro proponente (o i Ministri proponenti) nel cui settore ricade prevalentemente la pronuncia. Come si è visto, è a tale figura che appartengono i poteri istruttori e che si espone politicamente nella conduzione di specifiche politiche. Tuttavia, bisogna considerare come una certa quota di responsabilità politica ricada anche sul Presidente di turno del Comitato. In questo caso, però, è necessario distinguere: se tale carica viene ricoperta dal Presidente del Consiglio, un’eventuale responsabilità fatta valere dal Parlamento ricadrà sull’intero Gabinetto, comportando una crisi di governo; se la carica venisse ricoperta dal Ministro dell’Economia e delle Finanze, la responsabilità che dovesse investirlo personalmente non si ripercuoterebbe automaticamente sull’intera compagine di governo, benché una crisi sarebbe comunque probabile in ragione della posizione di preminenza solitamente occupata da tale carica all’interno della coalizione di governo.

3. L’alternatività tra CIPE e Consiglio dei Ministri

A partire da un giudizio complessivo sulle competenze esercitate, non si può negare come l’attività svolta dal CIPE determini una sostanziale emarginazione del Consiglio dei Ministri. Nella sostanza, al di là del coinvolgimento a monte necessario per la conduzione della manovra di bilancio²⁷, il vertice consiliare del Governo non esercita, ordinariamente, competenze rilevanti in ordine ai settori di intervento del CIPE. Per creare forme di raccordo tra i due organi, soprattutto allo scopo di responsabilizzare le componenti ministeriali operanti in seno al Comitato, sono state introdotte alcune regole, come quella all’art. 41, c. 4, del d.l. n. 201/2011, secondo la quale in caso di «criticità procedurali», tali da non consentire il rispetto del citato termine di trenta giorni tra la seduta in cui viene assunta la delibera e la trasmissione al Presidente del Consiglio per la firma, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «riferisce al Consiglio dei Ministri per le conseguenti determinazioni». Seb-

²⁷ Sui procedimenti di formazione delle decisioni finanziarie e sui soggetti coinvolti nel ciclo, cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 187 ss.

bene tale meccanismo non sia mai stato formalmente attivato, la sua mera previsione vale spesso quale mezzo di pressione nei confronti del Ministro restio a dar seguito alle procedure di controllo. Ulteriore forma di correttivo a questa marginalizzazione del Consiglio dei Ministri, che vale a restituire al *plenum* consiliare la competenza ad assumere decisioni di rilievo politico, è la circostanza in cui viene fatto valere quello che, nei fatti, rappresenta uno dei principali elementi di discriminare tra i due collegi, ovvero la potestà di adottare norme di rango primario. Sono numerose, infatti, le occasioni in cui il Consiglio si risolve ad approvare, con atto avente forza di legge, decisioni che, ordinariamente, sarebbero di spettanza del CIPE²⁸, oppure decide di condizionare la discrezionalità del Comitato imponendo criteri da seguire²⁹.

Questo rapporto di “alternatività” tra CIPE e Consiglio dei Ministri, improntato, cioè, alla reciproca esclusione rispetto alle attività dei quali i due collegi si occupano, non creerebbe, di per sé, grossi problemi a livello di riparto costituzionale delle competenze all’interno del Governo; se non fosse che l’attività del CIPE può essere qualificata come compartecipe della definizione dell’indirizzo politico, o meglio dell’indirizzo politico-amministrativo, che - come detto³⁰ - la Costituzione sembrerebbe affidare in via esclusiva al Consiglio dei Ministri.

Rispetto alle tradizionali bipartizioni (politica come determinazione dei fini - amministrazione come attuazione; normazione - esecuzione; rappresentanza - burocrazia), la sequenza che caratterizza la pianificazione/programmazione come modo di agire dei pubblici poteri «certamente sottolinea la unità-continuità del processo decisionale, di attuazione, di gestione, di misura dei risultati»³¹. Dinanzi a fenomeni più generali, quali la crisi della legge come strumento di coordinamento sociale e la conseguente genericità dell’interesse pubblico, la programmazione - della quale in termine “pianificazione” rappresenta sostanzialmente un sinonimo³² - si inserisce come fattore di «mediazione» tra il disporre in linea preventiva e generale ed il provvedere caso per caso e in concreto, divenendo così un importante

²⁸ Di recente, si vedano le numerosissime previsioni del d.l. 26 aprile 2013, n. 43, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015”, convertito, con modificazioni dalla legge 24 giugno 2013, n. 71.

²⁹ Così, ad esempio, l’art. 1, comma 1152, della 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), prevede, per interventi di ammodernamento e di potenziamento della viabilità secondaria esistente nelle Regioni Calabria e Sicilia non compresa nelle strade gestite da ANAS S.p.A., l’assegnazione di una quota di risorse per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 in sede di riparto delle somme stanziare sul FAS; in attuazione v. delibera n. 122/2007. Oppure, ancora, l’art. 5, c. 3, del d.l. n. 154/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 189/2008, il quale prevede che le assegnazioni a valere sul FAS disposte dal CIPE con la delibera n. 92/2008 possano essere utilizzate anche per le finalità di cui all’art. 78, c. 8, del d.l. n. 112/2008, ovvero per ripianare disavanzi, anche di spesa corrente; per la modifica della predetta delibera n. 92/2008, v. la delibera n. 113/2008.

³⁰ V. *retro* Cap. II, par. 4.

³¹ M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1131.

³² Così A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 97 ss.; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, cit., 632 ss.

«strumento di razionalizzazione dell'azione dei pubblici poteri nelle odierne società complesse»³³.

In linea generale, poi, l'attività di programmazione si mostra come intimamente connessa a quella di indirizzo politico-amministrativo. Se si facesse riferimento alle definizioni elaborate dai giurispubblicisti in tema di indirizzo politico, indirizzo politico-amministrativo e alta amministrazione, potrebbe dirsi che «la programmazione si riferisce, o può riferirsi, a tutti e tre i momenti»³⁴. La programmazione si rivela in sé un'attività non compiutamente tipizzabile, che tende prevalentemente ad esercitarsi in atti di indirizzo politico ed amministrativo, quali la formulazione di direttive programmatiche, di indirizzi generali della politica economica in un certo settore di attività, nella determinazione di criteri di base per l'adozione di conseguenti misure o per la ripartizione di determinati fondi di finanziamento³⁵.

Non vi è, dunque, una risposta univoca, astrattamente definitoria, del ruolo affidato alla programmazione dall'ordinamento costituzionale, ma essa è senza dubbio rapportabile «alla concezione più ampia dell'indirizzo politico e di “governo”», finendo con l'interessare «la guida dell'attività della pubblica amministrazione (indirizzo politico-amministrativo, alta amministrazione, ecc.)»³⁶. Si potrebbe, anzi, sostenere che la pianificazione non si esaurisca solamente nell'indirizzare e nel coordinare, ma che consista propriamente «nel determinare fini e predisporre i mezzi (economici, finanziari, giuridici) per la attuazione e il raggiungimento dei fini»³⁷. Se l'attività di indirizzo, infatti, può farsi coincidere con la determinazione dei fini e, finanche, con la predisposizione dei mezzi giuridici, l'attività di pianificazione guarderebbe anche ai mezzi giuridici, economici, materiali fisici per il raggiungimento di tali fini, assumendo una portata più ampia e comprensiva dell'indirizzo politico stesso³⁸.

Ad ogni modo, l'unico modo per affrontare il problema del rapporto tra programmazione ed indirizzo politico è costituito dall'esame empirico del modo con cui la programmazione si colloca fra politica e amministrazione³⁹. Come visto, la programmazione effettuata dal CIPE attesta un'attività che, in molteplici settori, si sostanzia nella determinazione degli obiettivi da perseguire e delle finalità da raggiungere, delle risorse e dei mezzi da utilizzare, delle relative procedure, tempistiche e soggetti da coinvolgere. Tutto ciò, viene stabilito dal Comitato con un margine di discrezionalità molto ampio ed in ragione di previsioni legislative attributive di competenze spesso molto scarse e generiche. Nella prassi si è accertato come

³³ Così G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000, 61; più recentemente, M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., V, 4300.

³⁴ M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1131. La pianificazione, «è tratto tipico del nostro ordinamento costituzionale caratterizzato dall'assunzione nella costituzione formale di una costituzione economica, di cui la disciplina pianificatoria costituisce l'aspetto finale e dinamico [...], la proiezione, in questa costituzione economica, della funzione di indirizzo politico»; così A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 58.

³⁵ Così E. PICOZZA, *Vicende e procedure della programmazione economica*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977, 286.

³⁶ M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1121 s.

³⁷ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 146.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1122.

l'attività decisionale del CIPE possa raggiungere i tratti di un'attività normativa⁴⁰, oppure come il CIPE possa adottare "catene" di delibere con le quali, via via, vengono implementati indirizzi di base definiti dallo stesso Comitato⁴¹. Anche quelle funzioni che potrebbero essere qualificate come di amministrazione attiva presuppongono la salvaguardia, a monte, di determinate esigenze di programmazione⁴².

Sulla scorta di questo metodo di approccio all'analisi del CIPE, fondato su canoni di effettività ed attento alle modalità concrete con cui il Comitato esercita le proprie competenze, è possibile anche respingere quei tentativi dottrinari che hanno cercato di inquadrare il CIPE entro una cornice dogmatica che, evidentemente, non si attaglia all'organo in questione⁴³. Dunque, non è possibile considerare il Comitato alla stregua di un "organo di rappresentatività", o quale espressione "istituzionalizzata" del concerto fra Ministri, oppure, ancora, quale mero "Comitato di Ministri" che eserciti funzioni aprioristicamente disomogenee dal Consiglio dei Ministri. Come visto, la portata ed il rilievo politico delle decisioni valgono ad escludere che il CIPE possa essere considerato come un mero collegio amministrativo. Quanto alla seconda ipotesi ricostruttiva, valga ancora una volta puntualizzare come le attribuzioni del Comitato non siano certamente omogenee, né riconducibili alle singole attribuzioni di cui sono titolari i singoli Ministri che vi fanno parte. L'idea poi che il CIPE sia definibile come mero "Comitato di Ministri", secondo la terza prospettiva, pare sconfessata dall'impossibilità di operare distinzioni così dicotomiche - quantomeno a livello sostanziale - tra le decisioni adottate dal CIPE rispetto a quelle del Consiglio dei Ministri, stante la capacità di entrambe, seppur con diversa portata, di veicolare indirizzi politico-amministrativi. Né sarebbe certo possibile ritenere che le decisioni del CIPE possano solamente riguardare e vincolare i Ministri che vi siedono all'interno.

In definitiva, questa marginalizzazione del Consiglio dei Ministri nei confronti delle attività di spettanza del CIPE implica che il vertice collegiale del Governo si spogli parzialmente del potere di definire l'indirizzo politico-amministrativo - secondo la nozione ampia fornita all'inizio del presente lavoro⁴⁴ - nei settori di intervento del Comitato⁴⁵. È pur vero che il Consiglio dei Ministri ha sempre la possibi-

⁴⁰ Tra le delibere CIPE a valenza normativa, si pensi a quelle adottate in ordine alla disciplina dei contratti di programma e degli altri strumenti della programmazione negoziata; sino alle decisioni con cui il Comitato è stato autorizzato a delegificare la normativa preesistente, come nel caso della delibera n. 141/1999, sulle stesse competenze esercitate dal CIPE, oppure nel caso delle delibere adottate con riguardo alle fattispecie assicurabili dalla SACE s.p.a. o alle operazioni di finanziamento dei crediti all'esportazione corrisposto dalla SIMEST s.p.a., nel settore del commercio con l'estero.

⁴¹ Cfr., in particolare, quanto avviene in ordine alla programmazione dei fondi strutturali e del Fondo per le aree sottoutilizzate (ora FSC).

⁴² Si pensi solamente all'approvazione dei progetti ricompresi nel Programma infrastrutture strategiche, alla programmazione degli interventi nel settore del trasporto pubblico di massa, oppure all'approvazione dei contratti di filiera.

⁴³ Su tali ricostruzioni, cfr. più approfonditamente *retro* Cap. II, par. 4.

⁴⁴ Cfr. *retro* Cap. I, par. 7.

⁴⁵ Sembrerebbe quindi da condividere l'opinione di chi sostiene che i Comitati interministeriali possano anche pronunciarsi su questioni sulle quali manchino decisioni di indirizzo del Consiglio dei Ministri, finendo per determinare essi stessi l'indirizzo politico qualora non vengano sconfessati dal Consiglio; cfr. P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 127 ss.

lità di riappropriarsi degli spazi ceduti al CIPE, non mancando certo gli strumenti utilizzabili in questo senso: si pensi alle direttive che il Consiglio può rivolgere al CIPE *ex art. art. 6, c. 3, della legge n. 400/1988*, oppure alla possibilità di riallocare determinate competenze mediante atti aventi forza di legge. A ben guardare, tuttavia, simili soluzioni hanno avuto nella prassi una rilevanza marginale, e comunque non varrebbero a sopperire ad un altro fenomeno che, in maniera crescente, caratterizza l'attività del CIPE e la pone al centro della determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo in molteplici settori. L'analisi delle competenze del Comitato, infatti, ha reso palese come esso si trovi al centro di un complesso intreccio di rapporti tra livelli istituzionali di governo, che lo pongono in contatto con le autonomie regionali, dal basso, e con l'ordinamento dell'Unione europea, dall'altro. La tendenza alla marginalizzazione del Consiglio dei Ministri, dunque, dev'essere guardata in combinato con questo fenomeno, al quale vanno dedicate considerazioni autonome.

4. Il CIPE in rapporto con le Regioni

Sin dall'esperienza di programmazione globale della fine degli anni '60 era ben presente all'attenzione degli studiosi tanto l'incidenza che la programmazione statale avrebbe esercitato sulle competenze regionali, quanto la necessità di garantire la partecipazione delle Regioni nelle varie fasi dei processi formativi ed attuativi⁴⁶.

L'impianto legislativo, tuttavia, non sembrava andare incontro alle esigenze di raccordo centro-periferia. Basti pensare alle originarie previsioni della legge n. 48/1967 che, fra le competenze attribuite al CIPE che assumevano rilievo per i rapporti con gli enti territoriali, parlava solamente di «direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici». Come noto, la mancata approvazione del programma economico nazionale ha compromesso l'originario disegno ed ha trasformato le competenze del CIPE in ordine al finanziamento degli enti territoriali in attività di programmazione di tipo settoriale ed essenzialmente finanziario. Stando così le cose, il Comitato avrebbe potuto convertire la propria funzione quantomeno verso forme di coordinamento a garanzia della reciproca compatibilità degli interventi⁴⁷. Il modo con cui il CIPE ha esercitato le proprie prerogative ed il tipo di competenze successivamente demandate dal legislatore attestano come questa trasformazione non si sia verificata, riducendo le attività del Comitato alla ripartizione ed assegnazione di risorse in favore degli enti

⁴⁶ Sui primi problemi emersi alla fine degli anni '60 nel rapporto Stato-Regioni, con il tentativo di avviare una programmazione globale, cfr. F. BASSANINI, B. TOMAI, *Procedure di programmazione, poteri del Parlamento, competenze delle Regioni*, Relazioni sociali, Milano, 1969; L. PALADIN, *Programmazione economica statale e ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 5 ss.; Per alcune considerazioni di sintesi sul rapporto centro-periferia nella programmazione dei decenni successivi, cfr. M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1143 ss.

⁴⁷ A. BRANCASI, *Il finanziamento degli enti territoriali*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici*, cit., 73 ss.

territoriali in termini meramente attuativi rispetto al dato legislativo⁴⁸. Altro esempio significativo della potenziale rilevanza delle competenze del CIPE in ordine ai rapporti con le autonomie territoriali è dato dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, che ammetteva la possibilità che il Consiglio dei Ministri delegasse al CIPE l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento. Nella prassi, tuttavia, non si registrano simili casi di delega formale, né atti del CIPE formalmente definiti di indirizzi e coordinamento⁴⁹.

Nonostante tutto, la programmazione settoriale e la stessa programmazione della finanza pubblica si pongono «come termini di riferimento cruciali anche per il raccordo centro-periferia, fra Stato e sistema delle autonomie, regionali e locali»⁵⁰. Al giorno d'oggi, ne costituiscono una riprova evidente le modalità operative e le molteplici funzioni e competenze del CIPE che valgono a creare forme di raccordo, soprattutto nei confronti delle realtà regionali.

Si pensi, sotto il profilo strutturale, alle previsioni normative che disciplinano la composizione del CIPE e che qualificano come membri permanenti il Ministro per gli affari regionali, in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni, e soprattutto il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome; oppure, alle previsioni che, in passato, obbligavano ad integrare la composizione del CIPE con tali soggetti o che allargavano la partecipazione delle sedute ai presidenti delle Regioni interessate⁵¹.

Al di là dell'astratta previsione di cui all'art. 1, c. 1, lett. b), del d.lgs. n. 430/1997, che affida al CIPE il compito di «definire gli indirizzi generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse», e di «verificarne l'attuazione, attraverso una stretta cooperazione con le regioni, le province autonome e gli enti locali interessati» tramite il sistema delle Conferenze, la legislazione di settore e la prassi attestano numerose ipotesi e forme di raccordo.

Innanzitutto, in numerosissime occasioni la fase istruttoria delle delibere del CIPE viene arricchita da un informale scambio di note con le istituzioni territoriali⁵². Perlopiù, queste forme di dialogo e confronto si verificano tra il Ministro proponente, responsabile dell'istruttoria, ed i funzionari regionali preposti ai singoli settori in cui cade la decisione del CIPE.

⁴⁸ Ivi, 74, il quale si interroga se, stando così le cose, sia ancora giustificato mantenere in capo all'organo simili competenze.

⁴⁹ E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all'attività*, cit., 313 ss.

⁵⁰ M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1133.

⁵¹ Si veda l'art. 61, c. 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, rispetto alla ripartizione del FAS, oppure alle previsioni all'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, con riguardo al Programma infrastrutture strategiche. Su questa forma di raccordo, cfr. G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura di Governo*, cit., 265 ss., a parere del quale essa sembrerebbe «rivestire, nel complesso, un rilievo istituzionale sensibilmente più accentuato» rispetto al raccordo stretto tra Governo e Regioni all'interno del sistema delle Conferenze.

⁵² È quanto avviene, ad esempio, nel caso del riparto del Fondo sanitario nazionale, per la programmazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (prima delle riforme del 2006), nel procedimento di adozione e di sostanziale modifica del Programma infrastrutture strategiche, per l'adozione del Programma nazionale degli interventi nel settore idrico o il Programma edilizia scolastica.

La modalità formalmente più rilevante per assicurare la partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento di adozione delle decisioni del CIPE è rappresentata dall'intervento della più volte richiamata Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza Unificata, le quali garantiscono un momento di concertazione fra rappresentanti dei governi regionali e locali e rappresentanti del Governo centrale⁵³. Si tratta di interventi di natura consultiva o sostanzialmente codeliberativa, imposti da previsioni legislative che rivelano non di rado «caratteri di vaghezza e di imprecisione» e che contribuiscono a conferire «elevata carica di politicità» agli atti che costituiscono oggetto di intervento⁵⁴. La valenza di questa forma di intervento è testimoniata dal fatto che la stessa Corte costituzionale, in molteplici pronunce occasionate da conflitti fra Stato e Regioni, ha imposto l'intervento delle Conferenze nel procedimento di adozione delle decisioni del Comitato⁵⁵.

Quello che merita di essere sottolineato in ordine ai raccordi che vengono instaurati tra CIPE e Regioni, non riguarda solamente la ricerca di un ampio livello di concertazione nell'adozione delle proprie decisioni, come risulta anche dai casi in cui il CIPE abbia tenuto a consultare tali organi benché a livello legislativo il parere delle Conferenze non fosse imposto⁵⁶. Al di là della ricerca sostanziale del consenso, infatti, il Comitato tende a sfruttare quel margine di autonomia concesso dalle previsioni legislative per costruire processi decisionali adeguati e per stabilire le forme più adatte con cui coinvolgere le autonomie territoriali⁵⁷.

⁵³ Sulle quali, più in generale, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, 529 ss.; S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Ist. del fed.*, Quaderno 2, 2010, 257 ss.

⁵⁴ G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali*, cit., 272. Per offrire alcuni esempi di intervento delle Conferenze nell'iter di approvazione delle delibere CIPE, si rinvia a quanto ricordato nel Capitolo precedente con riguardo alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale, alla programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate (prima del 2006), all'adozione del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, del Programma nazionale degli interventi nel settore idrico, del Piano agrumi, alla ripartizione del Fondo nazionale per la montagna, alla ri-classificazione delle zone svantaggiate (art. 2 d.lgs. 146/1997).

⁵⁵ Si pensi alla famosissima sentenza n. 303/2003, concernente il procedimento di adozione del Programma infrastrutture strategiche, nonché alle successive pronunce riguardanti il procedimento di adozione delle delibere CIPE, quali: sent. n. 121/2010, sulle modalità per superare il dissenso delle Regioni nell'adozione del Piano Casa; sent. n. 45/2008, sul finanziamento del Programma nazionale straordinario di investimenti in edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico tramite fondi a destinazione vincolata; sent. n. 51/2008, sulle modalità di definizione dei diritti aeroportuali; sent. n. 63/2008, sui criteri e le modalità per l'attuazione del Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti U.E. sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà; sent. n. 339/2009, sui criteri di riparto del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca; sent. n. 242/2005, circa l'approvazione delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi ad opera della società Sviluppo Italia.

⁵⁶ Secondo quanto avvenuto per l'adozione del Piano nazionale della sicurezza stradale, per il Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale, nonché per il Programma statistico nazionale.

⁵⁷ Così, ad esempio, per le politiche che ruotano attorno alle «Zone franche urbane» di cui all'art. 1, cc. 340 ss., della legge 296/2006 ed all'art. 1, cc. 561 ss., della legge n. 244/2007. Emblematico in questo senso, poi, è quanto avviene per il Piano nazionale della sicurezza stradale e per il Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale, ove, tra le

Il coinvolgimento regionale, però, non si esaurisce solamente nell'approvazione delle pronunce del CIPE, ma appare indispensabile anche quando si tratti di incrementare tali decisioni. Già da tempo è stato messo in luce come «nel processo di pianificazione il concorso regionale è indispensabile sia nella fase conoscitiva di ricerca dei dati, sia nella fase di redazione del piano, sia nella fase di esecuzione; è indispensabile nell'aspetto di organizzazione dimensionale e nell'aspetto di partecipazione»⁵⁸. La programmazione realizzata dal CIPE viene spesso fatta seguire da una necessaria programmazione regionale specificativa, che si pone il linea di continuità con lo sviluppo delle *policy* predisposte dal Comitato e che, anzi, ha il compito di non determinarne il sostanziale fallimento⁵⁹. Frequentemente, a questo proposito, viene fatto ricorso alle tecniche di programmazione negoziata, in tutte le sue varianti, per favorire soluzioni concertate e non determinare soluzioni di continuità nel *policy making process*.

Dopo aver offerto questa panoramica, concentrata sulle forme di coinvolgimento nell'attività programmatoria del CIPE del livello di governo regionale, è bene anche chiarire come non sia possibile offrire una gradazione in ordine all'intensità di compartecipazione, distinguendo, ad esempio, modalità "forti" e modalità "deboli" di coinvolgimento. Il peso politico degli apporti regionali, infatti, è destinato a variare in base al tipo di funzione ed in base al settore di intervento, finanche ad essere annullato in determinati settori⁶⁰.

5. Il CIPE in rapporto con l'Unione europea

Il CIPE viene proiettato in una dimensione interistituzionale non soltanto per i rapporti stretti a livello inferiore con le Regioni, ma bisogna considerare anche le diverse forme di contatto che incorrono con le istituzioni dell'Unione europea. Le attività di programmazione svolte dal Comitato, come, più in generale, le principali decisioni di indirizzo politico economico adottate nel nostro Paese, non possono

forme di raccordo Stato-autonomie già collaudate, vi sono, ad esempio, l'emanazione di bandi da parte delle Regioni sulla base del bando tipo definito a livello nazionale o l'avvio di procedure concertate, la costituzione di Commissioni regionali di selezione delle proposte da ammettere a cofinanziamento secondo i criteri premiali puntualmente individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'elaborazione di proposte da parte di Province e Comuni, la sottoscrizione di convenzioni tra Regioni e enti locali.

⁵⁸ Con riguardo alla programmazione globale, ma con considerazioni certo valide anche per la programmazione settoriale, A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 503. Sulla programmazione regionale in generale, cfr. M. STIPO, *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. giur.*, XXIV, 1991, 5 ss.

⁵⁹ Così, come è stato illustrato, nella programmazione dei fondi strutturali e nei "programmi attuativi" FAS; nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e nella corrispondente redazione dei "piani regionali dei trasporti"; nella programmazione regionale concernente il Piano nazionale della sicurezza stradale, il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura, o il finanziamento delle infrastrutture idriche.

⁶⁰ Tra gli esempi fatti, v. i programmi predisposti nei settori della ricerca e del commercio con l'estero, per i quali il riparto costituzionale delle competenze sembrerebbe imporre una compartecipazione a livello regionale.

più prescindere dai condizionamenti derivanti dal grado di integrazione oramai raggiunta nel contesto del principale ordinamento sovranazionale⁶¹.

Il settore di programmazione che più di altri ha inserito il CIPE nelle dinamiche eurounitarie è, senza dubbio, quello dei fondi a finalità strutturale. Più in generale, l'avvio delle politiche di coesione territoriale a livello europeo ha segnato il passaggio dal "regionalismo funzionale" ad un "regionalismo istituzionale": dalla considerazione, cioè, delle Regioni europee come mere dimensioni geografiche dell'azione comunitaria alla considerazione delle medesime come livelli istituzionali di governo, da associare agli organi di governo nazionali e comunitari in un rapporto di "partnership", nello svolgimento delle attività di programmazione ed in vista del conseguimento di determinati obiettivi di riequilibrio economico e sociale⁶². A partire dagli anni '80 si struttura, così, un modello di partenariato "a tre", con l'individuazione di forme di programmazione che coinvolgono le istituzioni eurounitarie, lo Stato e le Regioni⁶³. Per quanto riguarda lo Stato, è stato precedentemente verificato come il CIPE mantenga un ruolo chiave nella programmazione dei fondi strutturali, divenendo non solo la sede centrale di elaborazione delle politiche di programmazione, ma anche il riferimento ed il punto di convergenza per la programmazione a livello regionale⁶⁴. La rilevanza della posizione del Comitato si è ulteriormente accentuata allorché, dal 2006, si è deciso di condurre in maniera congiunta la "politica regionale comunitaria" (finanziata con i Fondi strutturali e con le risorse nazionali di cofinanziamento) e la "politica regionale nazionale" (finanziata con il FAS).

Al di là di queste competenze, che impegnano trasversalmente una pluralità di settori materiali a livello nazionale, il CIPE ha modo di entrare in contatto con le istituzioni dell'Unione europea e di vedere condizionata la propria attività anche con altre forme: si pensi a tutte le volte in cui il Comitato opera in attuazione diretta di orientamenti della Commissione europea o, più in generale, di atti sovranazio-

⁶¹ V. retro Cap. IV, par. 1. Sulla programmazione a livello europeo, cfr. anche C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2004, 25 ss.

⁶² Così P. CARETTI, *La riforma dei fondi strutturali del 1988 e del 1993 e il ruolo delle Regioni*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996, 257 ss. La programmazione dei fondi strutturali rappresenterebbe una sorta di «applicazione ante litteram» del principio di sussidiarietà, con la predisposizione di un meccanismo nel quale l'individuazione di determinati risultati da conseguire attraverso l'azione sovranazionale si è coniugata con il rispetto del ruolo istituzionale dei diversi livelli di governo infracomunitari (263).

⁶³ Sulla progressiva evoluzione del ruolo delle Regioni a livello europeo, oltre ai contributi già richiamati retro Cap. IV par. 5, cfr. anche M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Carocci, Roma, 2005; G. PORRO, *Regioni e Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2005, 638 ss.; M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M. P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, 991 ss.; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008; A. BRUZZO, E. DOMORENOK, *La politica di coesione economica e sociale nell'UE allargata*, Padova, Cedam, 2009; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance, in federalismi.it.*, 9, 2013.

⁶⁴ V. retro Cap. IV par. 5. La deliberazione del CIPE che distribuisce fra le amministrazioni statali e regionali le risorse che l'Unione europea mette a disposizione dell'Italia può essere considerata «sicuro esempio» di atto di indirizzo; così G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 199.

nali e internazionali⁶⁵, oppure alle situazioni in cui viene imposto il rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato⁶⁶.

Trattando dell'attività del CIPE, dunque, si registra una tendenza alla marginalizzazione del Consiglio dei Ministri che sembra porsi in contrasto con le prerogative concernenti la definizione dell'indirizzo politico di maggioranza affidate al vertice collegiale dall'art. 95 Cost. Tale fenomeno, come visto, non può essere spiegato solamente focalizzando l'attenzione sulle dinamiche intercorrenti fra i due organi, ma dev'essere inquadrato in un'ottica più comprensiva di rapporti interistituzionali. A questo proposito, può essere utile tornare a guardare alla nozione di indirizzo politico, la quale, grazie ad una valutazione più complessiva, può aiutare a ricondurre la riduzione dei poteri decisionali del Consiglio a sistema e, ultimamente, a ricomporre il quadro alla luce del dato costituzionale.

6. La crisi della concezione tradizione di indirizzo politico e del corrispondente circuito di riferimento

Questa sorta di cessione parziale da parte del Consiglio dei Ministri del potere di definire l'indirizzo politico-amministrativo, ed il corrispondente decentramento a favore del CIPE, dev'essere letta alla luce della situazione di crisi in cui vertono le stesse concezioni tradizionali di indirizzo politico *ex art. 95 Cost.* e, conseguentemente, del circuito attraverso cui esso dovrebbe svilupparsi.

Il fallimento dell'esperimento di programmazione globale, di cui si era preso consapevolezza già nei primi anni '70⁶⁷, aveva prodotto ripercussioni sulle stesse elaborazioni dogmatiche, inducendo attenti osservatori a sostenere come fosse venuto meno «ogni fondamento alle teorizzazioni costituzionalistiche dell'indirizzo politico generale, concepito come la prima funzione dello Stato, condizionante l'esercizio di tutte le altre»⁶⁸.

Tutt'oggi, alla luce di altri rilevanti fattori, ci si interroga se la categoria dell'indirizzo politico abbia «smarrito i propri profili dogmatici rivelandosi improvvisamente inidonea a “catturare” la realtà e a interpretare le dinamiche politico-costituzionali in atto»⁶⁹. Questa situazione potrebbe indurre a voler abbandonare la nozione di indirizzo politico o a stravolgerne completamente i tratti, rinnegando-

⁶⁵ Così nel caso dei criteri e delle modalità per l'attuazione del “Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti U.E. sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà”, oppure nelle forme di programmazione direttamente operanti in materia ambientale.

⁶⁶ Si veda, al riguardo, quanto accade nel settore della programmazione negoziata.

⁶⁷ V. *retro* Cap. III, par. 4.

⁶⁸ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 215.

⁶⁹ C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005, 186.

ne la valenza finalistica⁷⁰. Viceversa, qualora non si volesse rinunciare a questa nozione ed alla prospettiva del circuito attraverso il quale l'indirizzo politico si sviluppa, andrebbero svolte alcune considerazioni in ragione dei più recenti fenomeni dei quali, al momento della stesura della Costituzione, non era possibile cogliere le potenzialità evolutive.

Innanzitutto occorre osservare come la sfera di azione dell'indirizzo politico nazionale sia stata drasticamente limitata dal trasferimento di ampie competenze, spesso a carattere trasversale, ad istituzioni sovranazionali ed internazionali, prima fra tutte l'Unione europea⁷¹. La principale causa dell'attuale debolezza dell'indirizzo politico viene ravvisata da alcuni proprio nel "fatale" abbandono del suo tradizionale «ancoraggio statale-nazionale»⁷². Da questo punto di vista, il processo di integrazione sovranazionale sembrerebbe essersi risolto nell'imposizione sugli Stati nazionali della determinazione particolareggiata dei fini dell'Unione europea, con una cessione di sovranità che trova il suo tratto principale proprio nella rinuncia alla definizione dell'indirizzo politico⁷³. Il livello di capillarità raggiunto dalla produzione normativa a livello eurounitario sembrerebbe offrire sostegno a questa impostazione, determinando non solo una sensibile "riduzione" degli spazi disponibili per l'indirizzo politico nazionale, ove non occupati dalla normativa eurounitaria, ma anche - si potrebbe dire, in tono polemico - "degradando" l'attività politico-normativa nazionale ad attività «recettizio-normativa vincolata»⁷⁴.

La più grossa quota di sovranità nazionale devoluta all'Unione europea dev'essere registrata nel settore delle politiche economico-finanziarie. Sebbene nell'ambito della nozione generale di indirizzo politico non sia teoricamente isolabile un'autonoma nozione di "indirizzo politico economico"⁷⁵, quest'ultimo ne rappresenta senza dubbio il «cardine»⁷⁶, entro cui si accentua la natura di scelta tra

⁷⁰ Come proposto da quegli autori che si inseriscono sostanzialmente nel filone "esistenzialista"; cfr. *retro* Cap. I, par. 4.

⁷¹ Al riguardo, M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 2.

⁷² C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 188.

⁷³ Così G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, 119 ss., che lamenta come tra le tante trasformazioni della strumentazione istituzionale che in Europa ha accompagnato la parabola degli Stati nazionali vi sia la «neutralizzazione» e la «spoliticizzazione» delle scelte politiche statali, condotta mediante la loro «normativizzazione» all'interno del diritto comunitario (116).

⁷⁴ C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 188.

⁷⁵ Come messo in luce dall'analisi di G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 20 ss. Cfr. anche F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, cit., 130, ove si ritiene «assai rischioso azzardare conclusioni, volte a dimostrare come oramai già avvenuta una presunta fine della direzione politica dello sviluppo economico». Non sembra corretto, infatti, «scambiare segni di crisi degli equilibri costituzionali, finora posti a base dei sistemi democratico-liberali, come segnali di resa e di inutilità della politica, di fronte ad una naturale anomia dei mercati».

⁷⁶ G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 228. Secondo l'Autore, in un'epoca in cui si contraggono le risorse che affluiscono al settore pubblico, le decisioni attinenti alle politiche pubbliche sono così condizionate dalla disponibilità di mezzi che finiscono con l'essere adottate in modo compiuto soltanto dopo che sono state determinate le risorse ad esse destinate. Ne consegue un'inversione del rapporto tra fini e mezzi dell'azione dei pubblici poteri, nel

i fini, oltre che tra i mezzi, per la conduzione delle politiche. Dal momento che i Governi nazionali hanno progressivamente rinunciato a definire autonomamente le politiche finanziarie statali, l'intero indirizzo politico nazionale risulta sottoposto a pesanti condizionamenti di matrice esogena.

Da ultimo, basti ricordare come la presenza dei Governi nazionali all'interno delle istituzioni eurounitarie implichi una reciproca mediazione tra le differenti posizioni di cui si fanno portatori, così che la loro capacità «di formulare indirizzi politici viene [...] ridotta largamente dalla collegialità necessaria con cui essi si trovano a decidere all'interno dell'unione europea»⁷⁷.

Un ulteriore fattore che, questa volta a livello nazionale, può essere annoverato tra quelli determinanti la crisi della concezione tradizionale di indirizzo politico, consiste nel policentrismo determinato dall'attuale sistema regionale⁷⁸. Fin dall'entrata in vigore della riforma del 2001 è emersa l'esigenza di ricercare forme nuove e più efficaci di *governance*, da intendere come modalità che devono essere adottate per garantire flessibilità ad un'organizzazione complessa come quella di uno Stato regionale, nella quale venga salvaguardata, al contempo, circolarità e partecipazione alle decisioni statali e regionali, destinate ad interagire le une con le altre⁷⁹. Come accennato, le Regioni hanno cercato sbocchi per poter condizionare l'elaborazione dell'indirizzo politico statale ed hanno trovato nel sistema delle Conferenze le sedi principali entro cui operare un'attività concertativa di valenza anche propriamente politica.

Infine, per quanto qui di più prossimo interesse⁸⁰, bisogna accennare ad una serie di fattori che hanno investito l'organo Governo e che hanno contribuito a trasformarne fisionomia e ruolo. Innanzitutto, molti mutamenti sono intervenuti come conseguenza, diretta o indiretta, di riforme normative interne - prima fra tutte, la modifica del sistema elettorale - che hanno inciso sulla struttura del sistema partitico e, dunque, sul sistema di formazione dei Governi e di formulazione dei programmi di governo, determinando un rafforzamento dell'organo esecutivo nella de-

senso che la componente finanziaria, lungi dall'essere meramente strumentale, acquista rilievo centrale.

⁷⁷ Cfr. G. BERTI, *Relazione generale*, in AA.VV., *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, 186.

⁷⁸ M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 2.

⁷⁹ Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.

⁸⁰ Ai fattori di crisi menzionati, se ne potrebbero aggiungere molti altri che, tuttavia, devierebbero dall'oggetto del presente lavoro: si pensi al posto occupato nelle dinamiche della forma di governo dalle istituzioni di garanzia, quali Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, all'effetto delle liberalizzazioni ed alle privatizzazioni avviate negli anni '90, ai soggetti operanti al di fuori dello Stato-apparato, quali corpo elettorale per mezzo dell'istituto referendario, sindacati, associazioni di tutela di interessi collettivi organizzati, fondazioni bancarie, sino ai mercati finanziari ed alle agenzie di rating internazionale; cfr. M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 2 s. Elementi che accompagnano la crisi delle tradizionali dimensioni "strumentali", ovvero dei soggetti di riferimento e delle sue forme espressive, che determinano non la "scomparsa" dell'indirizzo politico, ma la sua "mimetizzazione" in altri spazi di intervento, soggetti di riferimento e forme di estrinsecazione; così C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 191.

finizione e gestione dell'indirizzo politico all'interno del circuito⁸¹. Si è già fatto cenno anche a come nell'ultimo ventennio si sia assistito - perlomeno sul piano politico - ad un'accentuazione del principio monocratico a discapito del principio collegiale di Gabinetto⁸², con effetti sulla gestione dell'indirizzo politico anche all'interno dei rapporti fra organi endogovernativi, marcatamente in favore del Presidente del Consiglio.

Simile tendenza viene confermata anche dai processi di elaborazione dell'indirizzo politico finanziario, inteso come la determinazione degli obiettivi, ai quali si ritiene debbano tendere i poteri pubblici, e dei mezzi a tal fine necessari⁸³. Questa funzione, infatti, appare oggi contraddistinta dalla preminenza del Governo e, al suo interno, di alcuni organi rispetto ad altri, ovvero il Presidente del Consiglio ed i Ministri finanziari (oggi MEF)⁸⁴, tale da configurare quest'ultimi tutt'altro che esecutori dell'indirizzo governativo, bensì, eventualmente, come artefici.

A ciò si aggiunga come la posizione del Governo debba essere ricollocata nella geografia costituzionale anche a fronte delle spinte derivanti dagli ulteriori livelli territoriali di governo⁸⁵. Il Governo si collega così alle autonomie regionali e all'Unione europea attraverso una serie di "intrecci" che mutano i termini stessi dei rapporti reciproci, non più fondati su "atti finali e definitivi", ma da concepire in termini di necessaria "funzionalità"⁸⁶. Sul piano strutturale, a partire dalle riforme che hanno interessato la Presidenza del Consiglio con il d.lgs. n. 303/1999, si è verificato uno spostamento del baricentro dell'organizzazione dell'esecutivo, segnando il passaggio «dalla prevalente immagine del governo come consiglio dei ministri e quindi come organo collegiale, ad una marcata caratterizzazione organica della presidenza del consiglio»⁸⁷.

Tutti questi elementi segnano la perdita di quella linearità e di quella coerenza classica dell'indirizzo politico che rischierebbe oramai di apparire più una "mitolo-

⁸¹ Di «frantumazione» parla M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 2.

⁸² V. *retro* Cap. II, par. 3.2.

⁸³ Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 233; F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, cit., 132 ss.

⁸⁴ E fra tali, prima della loro unificazione, il Ministro del Tesoro; così G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 237 ss., cui si rinvia anche per una disamina delle prerogative di Presidente del Consiglio e Ministro del Tesoro nella programmazione di bilancio.

⁸⁵ Cfr. G. BERTI, *Relazione generale*, cit., 180 ss. Secondo l'Autore «il progressivo e anche incerto affermarsi degli istituti dell'unione europea, in parallelo con l'altrettanto progressivo e incerto affermarsi delle forme di autogoverno locale nelle regioni e nei comuni, non rispecchia altro che la costruzione di un ordine politico e giuridico, che pur valendosi all'apparenza di luoghi e concetti del linguaggio tradizionale, pone in evidenza dei processi di verifica del governo e dell'amministrazione della società che non hanno riscontri, altro che pallidi o forzati o di pura maniera, nel mondo passato» (187 s.). Più analiticamente, sulla sovraesposizione del Governo nei rapporti con l'Ue, cfr. S. BARONCELLI, *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008, 151 ss.; quanto ai rapporti con le Regioni, cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, .

⁸⁶ Cfr. G. BERTI, *Relazione generale*, cit., 189, Una "funzionalità" destinata a tradursi in una diversa modalità di «recepire, proporre, coordinare, connettere, come elemento indispensabile di un congegno che è assai più vasto e che tiene appunto il governo astretto a tali compiti».

⁸⁷ Cfr. G. BERTI, *Relazione generale*, cit., 183 s.

gia” che un dato effettivo della realtà⁸⁸. Se il dibattito in Assemblea costituente si è svolto avendo riguardo ad una nozione di indirizzo politico sviluppata dalla riflessione del precedente ventennio⁸⁹, i fattori richiamati da ultimo determinano una serie di sviluppi che impongono di valutare le ricadute sulla nozione stessa di indirizzo politico e, conseguentemente, sulla lettura da dare all’art. 95 della Costituzione. Simile operazione presenta il vantaggio di rivalutare questo profilo della Carta costituzionale ed offre un criterio per “leggere” alcuni aspetti delle dinamiche che attualmente investono la nostra forma di governo.

Innanzitutto, i diversi livelli di governo determinano una “compressione” dell’indirizzo politico che potrebbe venire liberamente definito dallo Stato; compressione dovuta tanto alla riduzione degli spazi disponibili all’autonoma decisione statale, quanto all’esigenza che i vari livelli di governo - in qualità di enti ed ordinamenti politici - possano immettere nell’indirizzo politico statale le istanze di cui si fanno portatori.

Ne deriva l’esigenza di operare una “rimodulazione” dell’intero circuito di indirizzo politico tradizionale, che sia capace di sostenere le pressioni provenienti dalle autonomie regionali e dall’ordinamento eurounitario⁹⁰. La titolarità prevalente del potere di determinare l’indirizzo politico all’interno del circuito tradizionale non potrà che oscillare fra Parlamento e Governo, secondo valutazioni da condurre caso per caso in ragione della portata e del rilievo politico degli indirizzi espressi⁹¹. Ad ogni modo, per individuare i soggetti attivi dell’indirizzo politico sarà necessario condurre una «ricerca empirica», all’interno di una «concezione aperta ed elastica di procedimento, [...] che permetta di affrontare persuasivamente la difesa dell’indi-

⁸⁸ Riprendendo il titolo dello studio di P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, cit.

⁸⁹ Sul pensiero di Mortati, Crisafulli e Lavagna al riguardo, v. *retro* Cap. I, par. 2.

⁹⁰ Basti far cenno ai recentissimi propositi di riforma costituzionale maturati nel corso della XVII Legislatura da parte della Commissione per le riforme costituzionali, composta da 35 membri nominati dal Presidente del Consiglio Enrico Letta ed insediatasi il 12 giugno 2013. Gli esiti della riflessione sono riportati nella Relazione finale approvata il 17 settembre 2013 e scaricabile sul sito riformecostituzionali.gov.it. In particolare, si vedano i profili che interessano la trasformazione del Senato della Repubblica in organo rappresentativo delle autonomie territoriali, dotato di poteri di controllo in senso stretto sul Governo, soprattutto per quanto riguarda la formazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea; più approfonditamente, cfr. A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Esi, Napoli, 2014, in corso di pubblicazione.

Si pensi anche al tentativo di recupero della centralità parlamentare e delle istanze rappresentative condotto a livello europeo dal Trattato di Lisbona, il quale segna il definitivo inserimento dei Parlamenti nazionali nell’architettura costituzionale dell’Unione europea. Ciò si traduce, da una parte, nel conferimento ai legislatori nazionali di un potere di intervento diretto nei processi decisionali europei, e, dall’altro, nel rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo degli organi parlamentari sull’azione dei rispettivi Governi. Più approfonditamente, cfr. P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2010, consultabile in www.osservatoriosullefonti.it.

⁹¹ Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 413 ss., secondo cui, quando gli indirizzi assumano carattere di indirizzi di “interesse nazionale” rivolti a soggetti costituzionalmente autonomi, dovranno passare prioritariamente dal Parlamento, quale elemento essenziale dell’organizzazione politica del popolo in grado di condizionare lo stesso modo di essere delle autonomie; quando si tratterà di trasmettere indirizzi immediati all’apparato amministrativo o assumere decisioni di carattere più settoriale, viceversa, sarà necessario garantire la preminenza del Governo ed attribuire al Parlamento una funzione maggiormente improntata all’indirizzo ed al controllo.

rizzo politico contro moderne tendenze che ne negano la stessa concreta possibilità di esistenza»⁹². Il circuito di indirizzo dev'essere visto, dunque, «come dinamico svolgimento di ruoli diversi, in cui il problema non è di escludere qualcuno ma semmai di guadagnare peso e influenza rispetto agli altri attori». Anche le possibili «variabili indipendenti» possono essere «in una qualche misura coinvolte nel procedimento», così che «il procedimento nazionale si colleghi strutturalmente a procedimenti più vasti»⁹³.

In ultima analisi, benché l'indirizzo politico sia stato originariamente elaborato per rappresentare l'unità dell'azione statale, al giorno d'oggi non si può fare a meno di registrare un suo stato di «frammentazione»⁹⁴. Simile evoluzione può essere considerata il portato non solo della crisi delle forze politico-partitiche, le quali non si fanno più portatrici di visioni globali da perseguire per mezzo di programmi organici⁹⁵, ma anche di quella settorializzazione figlia, ad esempio, del «ministerialismo» che storicamente connota l'organizzazione del Governo, ovvero della tendenza, a livello burocratico-ministeriale, ad elaborare un indirizzo politico settoriale, tecnicamente specializzato e resistente a tentativi di ricomposizione⁹⁶.

La torsione che subisce l'istituto dell'indirizzo politico è tale da mettere in discussione che il Consiglio dei Ministri, all'interno del circuito tradizionale, possa ancora ritenersi il centro esclusivo per la definizione dell'indirizzo politico di maggioranza⁹⁷. Il vertice collegiale del Governo, *de jure condito*, non pare essere né la sede più adeguata entro cui ricomporre la frammentazione settoriale dell'indirizzo politico, né la sede per assumere decisioni tecnicamente complesse, né il centro entro cui possano ricevere sbocco le istanze dei diversi livelli territoriali di governo. L'elasticità del modello costituzionale della forma di governo e, in particolare, dell'organo Governo, ha assecondato un policentrismo che ha trovato espressione in organi non necessari come i Comitati interministeriali⁹⁸. Fra questi si colloca il CIPE, quale Comitato cui originariamente erano state affidate competenze in ordine alla programmazione economica globale e che, nel corso del tempo, ha visto tra-

⁹² *Ivi*, 415 ss. Più recentemente, v. pure L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 196.

⁹³ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 415.

⁹⁴ M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 3.

⁹⁵ Ulteriormente, si potrebbe sostenere come l'indirizzo politico sia andato incontro ad un progressivo «indebolimento», dovuto, in parte, anche alla condizione di crisi di legittimazione in cui versano le forze politico-partitiche, con una debolezza a livello pregiudiziale che si ripercuote sull'unità, l'omogeneità e la stabilità dell'indirizzo a livello giuridico. A tale indebolimento, poi, si sarebbe cercato di far fronte negli ultimi anni con tentativi di «normativizzazione» e «procedimentalizzazione» dell'indirizzo politico, attraverso modifiche - o tentativi di modifica - sia a livello costituzionale che subcostituzionale capaci di offrire la stabilità dei governi che non sarebbe stato possibile garantire sul piano pregiudiziale. Su questi profili, cfr. *ivi*, 3 s. Per un'analisi dei fattori «esterni» e «interni» al sistema istituzionale che contribuiscono a determinare una metamorfosi della funzione del Governo, spostandola «dal piano della *decisione* e *direzione* a quello di *coordinamento* e *promozione*», cfr. E. BALBONI, *La funzione di governo oggi*, in AA.VV., *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo*, cit., 288 ss.

⁹⁶ Cfr. *retro* Cap. II, par. 3.

⁹⁷ Cfr. *retro* Cap. II, par. 3.1.

⁹⁸ La forma di governo stessa stabilita dalla Costituzione viene definita un «"disegno aperto", tanto che potrebbe assorbire evoluzioni anche consistenti del proprio funzionamento concreto»; così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 593, nt. 329.

sformare la propria missione, rispetto alla quale, adesso, bisogna interrogarsi anche alla luce dei più ampi fenomeni che coinvolgono il Consiglio dei Ministri.

7. Il ruolo del CIPE nel policentrismo del Governo

Per comprendere e giustificare il ruolo attualmente svolto dal CIPE nelle dinamiche della forma di governo bisogna partire dalla constatazione della maggior duttilità del Governo a rimodellare le proprie strutture, all'obiettivo, da una parte, di plasmare in modo omogeneo le funzioni di governo dell'economia, e dall'altra, di fornire diversificazioni settoriali circa la rimodulazione dell'indirizzo stesso⁹⁹.

A questo riguardo, è stato verificato come il CIPE si muova su impulso del Ministro proponente, il quale assume un ruolo preponderante all'interno del procedimento decisionale, facendosi portatore della dimensione settoriale ed altamente tecnica della decisione. Per ragioni politiche, tuttavia, la competenza ad assumere la singola decisione non viene rimessa esclusivamente ad un unico vertice ministeriale, ma viene assunta dal collegio - con tutte i limiti ricordati e le tendenze ad un "multipolarismo" interno - proprio per salvaguardare una dimensione collegiale che nella frammentazione delle competenze andrebbe perduta. Non è di per sé il CIPE che determina una marginalizzazione del Consiglio dei Ministri. Il vertice collegiale del Governo, come ricordato, perde di centralità a causa di fenomeni più complessi, dei quali si è fatto cenno alla settorializzazione dell'indirizzo politico-amministrativo ed alla rimodulazione del tradizionale circuito di indirizzo politico corpo elettorale-Parlamento-Governo, in ragione delle esigenze di raccordo con gli ulteriori livelli istituzionali di governo¹⁰⁰. Viceversa, nella tensione fra principio collegiale, principio monocratico e principio dell'autonomia ministeriale che in questa fase storica informa l'ordinamento del Governo, il CIPE può essere considerato come un tentativo di recuperare un'esigenza costituzionale di collegialità che è andata effettivamente perduta in ragione della perdita di centralità del Consiglio dei Ministri.

Si tratta, tuttavia, di una collegialità diversa da quella che dovrebbe realizzarsi all'interno del Consiglio dei Ministri. All'interno di quest'ultimo, infatti, la mediazione ha riguardo agli indirizzi settoriali di cui si fanno portatori i singoli Ministri per ottenere una sintesi che compendi in maniera omogenea l'indirizzo politico di maggioranza. In seno al CIPE, invece, si potrebbe dire che si instauri una collegialità "minore", che, pur richiedendo il concorso di molteplici volontà e punti di vista, si concentra solamente su di un indirizzo politico-amministrativo di settore in corrispondenza della "frammentazione" dell'indirizzo politico stesso. Una collegialità che risente maggiormente delle esigenze e delle condizioni politiche contingenti,

⁹⁹ In questo senso, G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 33.

¹⁰⁰ Coglieva in parte il segno G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 13, quando affermava che i Comitati interministeriali esercitano funzioni e competenze che il Consiglio dei Ministri o i singoli Ministri non sarebbero in grado di esercitare, o potrebbero esercitare con grande difficoltà.

come testimonia il fatto che il CIPE possano vedersi attribuite o, viceversa, possa venire spogliato di competenze e funzioni con una certa frequenza¹⁰¹.

Quale secondo elemento, si potrebbe riconoscere nel CIPE un centro di raccordo fra livelli istituzionali di governo concorrente al Consiglio dei Ministri. Come visto, le competenze più significative del Comitato lo identificano come lo “snodo” di un circuito di indirizzo politico differente rispetto a quello tradizionale, che con esso si intreccia ma che, differentemente, si snoda fra Regioni ed Unione europea. Tra i casi di maggior rilievo, l’impulso iniziale dell’indirizzo politico nasce direttamente dall’ordinamento eurounitario ed il CIPE si trova ad operare in una sorta di canale di indirizzo politico “integrativo-parallelo” rispetto al circuito Parlamento-Governo, nel quale il Comitato si pone come snodo fondamentale di una “rete” di decisori politici più ampia¹⁰².

Pure in questo caso, il Comitato rappresenta un tentativo per recuperare una centralità che altrimenti andrebbe dispersa nelle politiche ministeriali di settore, le quali vengono mitigate dal potenziamento di strutture, quali il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), incardinate presso la Presidenza del Consiglio. Con ciò trova ulteriore motivo di conferma proprio quella tendenza che si muove nella direzione del rafforzamento dell’esecutivo a discapito del Parlamento¹⁰³, sbilanciando ulteriormente il circuito tradizionale dell’indirizzo politico a favore del polo della maggioranza di governo.

Ulteriormente, il CIPE rappresenta una sede di decisione tecnicamente specializzata, all’interno della quale vengono perlopiù condotte politiche di programmazione «di settore»¹⁰⁴ e di programmazione «per progetti»¹⁰⁵. In questo emerge uno dei fattori più macroscopici che rendono palese il mutamento rispetto ai compiti originariamente attribuiti all’organo. A fronte della formulazione ampia ed indefinita con cui la legge n. 48/1967 ed il d.lgs. n. 430/1997 conferiscono poteri al CIPE, vi è una miriade di normative di settore che attribuiscono al CIPE funzioni diso-

¹⁰¹ Si pensi a quanto avvenuto nel settore della programmazione negoziata, oppure rispetto ai poteri di direttiva nei confronti della società Sviluppo Italia.

¹⁰² Su tutti, cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma, Laterza, 2002, spec. 54 ss.

¹⁰³ Su cui, in generale, cfr. P. CARETTI, *Il rafforzamento dell’esecutivo e la sua incidenza sulla forma di governo parlamentare*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991, 45 ss.

¹⁰⁴ Più in generale, sulla programmazione «di settore» o «ad obiettivo», quale programmazione avente ad oggetto determinati settori di servizio pubblico, di intervento sociale o di attività produttive, oppure finalizzata verso obiettivi «orizzontali», come lo sviluppo delle aree depresse, la introduzione di più elevate tecnologie, la promozione delle esportazioni, il sostegno della piccola e media industria, cfr. M. CARABBA, *Programmazione*, cit., 1997, 40 ss., che assume le competenze del CIPE come base di partenza per costruire un «censimento dei programmi settoriali in vigore», le cui attribuzioni «sono tornate ad occupare un ruolo centrale nel governo dell’economia, dopo alterne vicende, a seguito del riordinamento dei Comitati interministeriali operato, sulla base della legge collegata alla “finanziaria” 1994» (41).

¹⁰⁵ Sulla programmazione «per progetti», quale metodo di definizione delle politiche pubbliche in materia di investimenti di utilità collettiva (infrastrutture generali, investimenti sociali, infrastrutture per le attività produttive, infrastrutture ambientali) fondato sulla valutazione, con tecniche di analisi decisionali (costi-benefici ed altri analoghi strumenti di analisi micro-economica), degli investimenti pubblici, *ivi*, 42 ss.

mogenee e prerogative in ordine a strumenti di programmazione specifici, rientranti nei settori più disparati. In questa “atomizzazione” delle competenze bisogna distinguere caso per caso per comprendere il grado di partecipazione alla determinazione dell’indirizzo politico-amministrativo affidato al Comitato: si oscilla dalla sostanziale ratifica di decisioni prese altrove da altri soggetti, all’esercizio di una discrezionalità limitata da previsioni normative specifiche, alla definizione dell’indirizzo politico-amministrativo settoriale. Anche da questo punto di vista, dunque, bisogna evitare di ricorrere a ricostruzioni dottrinarie che tentino di inquadrare la natura del CIPE in termini astratti e categorici¹⁰⁶.

Le ricostruzioni teoriche più risalenti, pur avendo tentato di inquadrare in via generale i Comitati interministeriali, ammettono nella maggioranza dei casi che tali organi possano trovare cittadinanza all’interno dell’ordinamento costituzionale solamente a patto di subire una sorta “depotenziamento”, tanto nei rapporti con gli altri organi del Governo, quanto nelle funzioni esercitate. L’analisi puntualmente condotta sul CIPE, tuttavia, dimostra come il più importante dei Comitati interministeriali non possa venire costretto entro tali elaborazioni dogmatiche, stante, ad esempio, le dinamiche che si innescano fra i membri che lo compongono e le politiche governative che il Comitato contribuisce a condurre.

Per comprendere il ruolo del CIPE all’interno del sistema costituzionale, senza volerne denunciare la sostanziale incompatibilità, ma, al contrario, dando ragione di tutte le sue potenzialità, è dunque necessario abbandonare i vecchi riferimenti e guardare, in un’ottica più comprensiva, al complesso di fattori di cui si è fatta menzione. Così facendo, da una parte, si valorizzerebbe quella naturale “elasticità” che connota l’organizzazione del Governo e che lo rende capace di adattarsi ai mutamenti del contesto politico-istituzionale e costituzionale¹⁰⁷, e, dall’altra, si coglierebbero alcuni tratti dei circuiti di indirizzo politico che vengono a delinearsi nell’ordinamento contemporaneo, manifestando, al contempo, la “storicità”¹⁰⁸ del circuito tradizionale. In definitiva, solo una prospettiva che sappia cogliere, complessivamente, le dinamiche della forma di governo e dei rapporti fra livelli istituzionali di governo può contribuire a ricondurre il CIPE entro il modello costituzionale e dare ragione del policentrismo governativo che con esso trova manifestazione.

¹⁰⁶ Non sarebbe possibile, dunque, condividere quelle ricostruzioni che, in linea generale, qualificano categoricamente l’attività dei Comitati solo come “direzione politica”, come mera “attuazione” dell’indirizzo politico governativo come indirizzo amministrativo o attività di alta amministrazione; così, rispettivamente, G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 48 ss.; A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 2; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 763.

¹⁰⁷ Come sottolineato emblematicamente da L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 678 s. e P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 7.

¹⁰⁸ Cfr. G. GROTANELLI DE’ SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 3.

Bibliografia

- AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011;
- AINIS M., RUGGERI A., SILVESTRI G., VENTURA L. (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998;
- AMATO G., *Il governo dell'industria in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1972;
- AMATO G., BRUNO F., *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981;
- ANGIOLINI V., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995;
- ANNESI M., *Mezzogiorno (legislazione per il)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976;
- ANNESI M., *La disciplina del «sistema degli interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1993;
- ANNESI M., MODICA C., *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XVIII, Cedam, Padova, 1992;
- ARCIDIACONO L., *Relazione generale*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002;
- ARSÌ M., *Il Sistema Statistico Nazionale tra gli sviluppi dell'integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2008;
- AZZARITI G. (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005;
- BACHELET V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957;
- BACHELET V., *Comitati interministeriali*, in *Enc. dir.*, VII, 1960;
- BAGNAI F., *Il consiglio di gabinetto: problemi di compatibilità con la Costituzione, analogie e differenze con i comitati di ministri ed i comitati interministeriali*, in *Diritto e società*, 1991;
- BALBONI E., *La funzione di governo oggi*, in AA.VV., *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002;
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Treccani, Roma, 1989;

- BALDUZZI R., *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Giuffrè, Milano, 2005;
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976;
- BARBERA A., *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968;
- BARBERA A., FUSARO C., *Maggioranza, principio di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Treccani, Roma, 1996;
- BARILE P., *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, 1957;
- BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958;
- BARILE P., *Aspetti giuridici del «Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69»*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967;
- BARILE P., *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur.*, VIII, 1991;
- BARONCELLI S., *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008;
- BARTOLE S., *Rilievi sul testo finale della legge «Quadrifoglio»*, in *Le Regioni*, 1978;
- BARTOLE S., *Governo italiano*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII, Utet, Torino, 1991;
- BARTOLE S., *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001;
- BARTOLI S., *La programmazione degli investimenti pubblici come strumento di cambiamento: il caso del fondo per le aree sottoutilizzate*, in *Azienda pubblica*, I, 2008;
- BASILE R., *Sulla c.d. "responsabilità politica" dei sottosegretari di Stato*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011;
- BASSANINI F., TOMAI B., *Procedure di programmazione, poteri del Parlamento, competenze delle Regioni*, Relazioni sociali, Milano, 1969;
- BELLONI E., *Le nuove sfide della cooperazione allo sviluppo italiana*, in *La Comunità Internazionale*, 2009;
- BENFRATELLO L., IOZZI A., VALBONESI P., *La riforma del settore autostradale in Italia: un cantiere aperto*, in F. PAMMOLLI, C. CAMBINI, A. GIANNACCARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- BERTI G., *Relazione generale*, in AA.VV., *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002;
- BERTOLINI F., *Ministri e Vice Ministri*, in *Enc. giur.*, XXII, 2008;

BEVIGLIA ZAMPETTI A., *La Simest*, in A. GIARDINA, G. TOSATO (a cura di), *Diritto del Commercio Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1996;

BEVILACQUA D., *L'europeizzazione dell'ISTAT*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010;

BIANCHINO A., *Il Programma Statistico Nazionale*, in *L'Amministrazione italiana*, 2003;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1969;

BITETTI P., *La nascita del NARS e la sua collocazione istituzionale*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Economia pubblica*, 4, 2002;

BOITANI A., *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Economia pubblica*, 4, 2002;

BOITANI A., *Ferrovie: il lato oscuro delle riforme*, in *Mercato concorrenza regole*, 2, 2010;

BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Parte speciale, IV, Giuffrè, Milano, 2007;

BOTTACCHI S., *La riforma della parte aeronautica del codice della navigazione: le principali novità in materia di navigazione aerea*, in *Dir. comm. internaz.*, 2006

BOTTARI C., *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, Giappichelli, Torino, 2011;

BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985;

BRANCASI A., *Il finanziamento degli enti territoriali*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, Il Mulino, Bologna, 1991;

BRANCASI A., *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005;

BRANCASI A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007;

BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, 2/2012, consultabile su www.osservatoriosullefonti.it;

BRASILI C., FANFANI R., *La politica di sviluppo rurale e la sua applicazione in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2001;

BRUNAZZO M., *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Carocci, Roma, 2005;

BRUZZO A., DOMORENOK E., *La politica di coesione economica e sociale nell'UE allargata*, Padova, Cedam, 2009;

CAIMI G.M., *Il ruolo della Programmazione negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche dei fondi strutturali dell'Unione europea*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2002;

- CALANDRA P., *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1986;
- CAPANO G., *Scienza della politica e policy studies: un rapporto difficile, un'integrazione necessaria*, in G. REGONINI (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, ESI, Napoli, 1995;
- CAPOTOSTI P. A., *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, 1989;
- CARABBA M., *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari, 1977;
- CARABBA M., *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1987;
- CARABBA M., *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997;
- CARANTA R., *Intervento pubblico nell'economia*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2000;
- CARANTA R., *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?*, in *Le Reg.*, 2008;
- CARAVITA DI TORITTO D., *Salute e federalismo fiscale*, in E. CATELANI, G. CERINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011;
- CARDONE A., *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011;
- CARDONE A., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012;
- CARDONE A., *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza «autonomista» che perpetua un modello «centralista»*, in *Le Reg.*, 2012;
- CARDONE A. (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Esi, Napoli, 2014, in corso di pubblicazione;
- CARETTI P., *Responsabilità politica*, in *Enc. giur.*, XXVII, 1991;
- CARETTI P., *Il rafforzamento dell'esecutivo e la sua incidenza sulla forma di governo parlamentare*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991;
- CARETTI P., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995;
- CARETTI P., *La riforma dei fondi strutturali del 1988 e del 1993 e il ruolo delle Regioni*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996;
- CARETTI P., *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, consultabile su www.costituzionalismo.it, 2008;

CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2010, consultabile su www.osservatoriosullefonti.it;

CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011;

CAROLI CASAVOLA H., GRECO S., *Il Fondo agricolo europeo di orientamento e di garanzia-FEOGA*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2002;

CARPANI G., *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006;

CARRETTA M., *Le gestioni aeroportuali*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2009;

CARUSO F., *Coesione economica e sociale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004;

CASSANO R., *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei sottosegretari di Stato. Eclisse del potere, eclisse della responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 1-2/2010;

CASSESE S. (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974;

CASSESE S., *Introduzione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1976;

CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma, Laterza, 2002;

CASSESE S., *Discrezionalità amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006;

CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2012;

CATALDO M., *Il ruolo dei fondi strutturali nello sviluppo economico del paese*, Roma Luiss University Press, Roma, 2003;

CATELANI E., *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999;

CATELANI E., *Art. 95*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006;

CATELANI E., *Direttiva (dir. amm.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006;

CERASE M., *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, cit.;

CERRI A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1973;

CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961;

CHELI E., *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1965;

CHELI E., *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Organizzazione costituzionale, Il Mulino, Bologna, ed. 5, 1997;

CHELI E., SPAZIANTE V., *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977;

CHERCHI R., *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006;

CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010;

CHIAPPINELLI C., CONDEMI L., *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2004;

CHIOLA C., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995;

CIARLO P., *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988;

CIARLO P., *La legge sulla presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Il Foro italiano*, V, 1989;

CIARLO P., *Art. 95*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994;

CIARLO P., *L'indirizzo politico*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci editore, Roma, 1999;

CIAURRO G.F., *Ministro*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976;

CIAURRO L., *Sottosegretario*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990;

CILIONE G., *Diritto sanitario*, Maggioli, Rimini, 2005;

CIRIELLO P., *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981;

COCOZZA F., *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, in *Ist. fed.*, 1999;

COCOZZA F., *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Giappichelli, Torino, 1999;

CODUTI D., *Comitati interministeriali e di ministri*, in *Dig. disc. pubb.*, Agg. *****, 2012;

CODUTI D., *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, Jovene, Napoli, 2012;

COLETTA G., *Il ruolo delle regioni nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2006;

COLOMBARI S., *La tariffa del servizio di fognatura e depurazione nella normativa vigente*, in *La Finanza Locale*, 1999;

COMENALE PINTO M., *L'assistenza al volo. Evoluzioni, problemi attuali, prospettive*, Cedam, Padova, 1999;

COTTA M., *Governi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza politica*, il Mulino, Bologna, 1986;

COTTA M., DELLA PORTA D., MORLINO L., *Scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2008;

CRISAFULLI V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939;

CUOCOLO F., *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, IX, 1961;

CUOCOLO F., *Alta amministrazione*, in *Enc. giur.*, I, 1991;

CUOCOLO F., *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, 1991;

CUOCOLO F., *Sottosegretari di Stato*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993;

CUOMO G., *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957;

D'ANIELLO E., *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973;

D'ANIELLO E., *Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazioni finanziarie nella legge n. 675 del 1977*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978;

D'ANIELLO E., *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, Il Mulino, Bologna, 1991;

D'ATENA A. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008;

D'AURIA G., *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1998;

D'ORAZIO G., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995;

D'ORSOGNA M., *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, cit.;

DAHL R., *After the revolution? Authority in a good society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1970;

DE SIERVO U., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995;

DE ANGELIS M., *La complessità dei sistemi sanitari. Problematiche giuridiche del caso italiano*, Esculapio, Milano, 2012;

DE CESARE C., *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1998;

DE FIORES C., *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005;

DE SIERVO U., *Alla ricerca della effettiva tipologia degli atti governativi di direzione dell'amministrazione*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione- profili comparatistici*, Il Mulino, Bologna, 1991;

DEL CASALE E., *La nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo*, in *Politica del diritto*, 1989,

DEL PEZZO L., *La programmazione 2007-2013 a livello nazionale*, in F. DE FELICE, C. FIORETTI, P. LANZILLI (a cura di), *I fondi strutturali 2007-2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione Europea*, Carocci, Roma, 2009;

DELL'ACQUA C., *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam, Padova, 1983;

DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996;

DELLA CANANEA G., *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000;

DELLA CANANEA G., *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004;

DESIDERI C., *I piani di settore in agricoltura*, in *Democrazia e diritto*, 1978;

DI GASPARE G., *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2004;

DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2006;

DI STEFANO A., *Sul futuro della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine delle proposte di Regolamento per il periodo 2014-2020*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011;

DIPACE R., *La programmazione dei lavori pubblici (art. 128)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010;

DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985;

DOGLIANI M., *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993;

DONATI F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1997;

DONATI F., *Crisi dell'euro, "governance" economica e democrazia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013;

- ELIA L., *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, 1966;
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970;
- ELIA L., *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 1966, ora in ID., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005;
- ENDRICI G., ZUELI F., *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, in F. VASSALLI, G. VISENTINI (a cura di), *Legislazione economica (Settembre 1977-Agosto 1978)*, Giuffrè, Milano, 1979;
- FACURY SCAFF F., REVENGA M., ROMBOLI R. (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2009;
- FAZIOLI R., TIRAORO L., *La regolazione dei servizi idrici nella transizione alla legge Galli*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Economia pubblica*, 4, 2002;
- FERRARA G., *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965;
- FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973;
- FERRARA G., *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 1999. La costituzione europea, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia 7-9 ottobre 1999*, Cedam, Padova, 2000;
- FERRARA G., *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Cedam, Padova, 2004;
- FERRARA R., *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Diritto amministrativo*, 3-4, 1999;
- FERRARA R., *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007;
- FINOCCHI GHERSI R., *Gli aspetti giuridico normativi*, in AA.VV., *Rapporto sanità 2010*, Il Mulino, Bologna, 2010;
- FIORITTO A., *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, Milano, 2003;
- FLORIDIA D., *Il processo di programmazione degli interventi dei fondi strutturali nel Regolamento del Consiglio n. 1260/99*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano, 2003;
- FROSINI T.E., BASSU C., PETRILLO P.L. (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009;
- FUSARO C., *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1993;
- FUSARO C., *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- FUSARO C., *La formazione del Governo Monti*, in *Quad. cost.*, 2012;
- GALEOTTI S., *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983;

GALEOTTI S., *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, In Gruppo di Milano, *Verso una nuova costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 1983;

GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1972;

GALLIA R., *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in Riv. giur. Mezz., 1996;

GALLIA R., *La nuova disciplina della «Programmazione negoziata»*, in Riv. giur. Mezz., 1997;

GALLIA R., *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, in Riv. giur. Mezz., 2003;

GALLIA R., *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in Riv. giur. Mezz., 2005;

GALLIA R., *I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura*, in Riv. giur. Mezz., 2006;

GALLIA R., *Il Fondo per la competitività e lo sviluppo*, in Riv. giur. Mezz., 2007;

GARRONE G.B., *Atto di alta amministrazione*, in Dig. disc. pubbl., I, 1987;

GARRONE G.B., *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in Dig. disc. pubbl., I, 1987;

GENESIN M.P., *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello*, Jovene, Napoli, 2009;

GIACCARDI G., MARESCA M., *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998;

GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950;

GIANNINI M.S., *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, 1958;

GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981;

GIANNINI M.S., *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983;

GIANNINI M.S., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, ora in ID., *Scritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003;

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013;

GIOLICI NACCI P., *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998;

GORLANI M., *La XII Legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano, 2003;

GRANATA F., *Gli strumenti della programmazione negoziata*, Liguori, Napoli, 1999;

GRECO G., Art. 27, in AA.VV., *Le autonomie locali. Legge 8 giugno 1990, n. 142*, Giuffrè, Milano, 1990;

GRISOLIA M.C., *Il potere di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio ed i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, in S. MERLINI, *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011;

GROTTANELLI DE' SANTI G., *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. giur.*, IV, 1988;

GROTTANELLI DE' SANTI G., *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, 1989;

GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951;

GUARINO G., *Aspetti problematici della programmazione economica sotto il profilo giuridico*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970;

GUARINO G., *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970;

GUARINO G., *L'atto unico europeo e la dinamica del processo di integrazione comunitaria*, in *Dalla Costituzione all'Unione europea [Del fare diritto per cinquant'anni]*, II, Jovene, Napoli, 1994;

INNOCENTI E., *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *Le Reg.*, 2008;

IOZZI A., *La riforma della regolamentazione del settore autostrade*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Economia pubblica*, 4, 2002;

JORIO E., *Un problema per il federalismo fiscale: il debito della sanità e degli ee.ll.*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 5, 2012;

JORIO E., GAMBINO S., D'IGNAZIO G., *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, 2009;

KENIS P., SCHNEIDER V., *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in B. MARIN, R. MAYNTZ (ed.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boudler, Colo., Westview Press, 1991;

LABRIOLA S., *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli editore, Rimini, 1989;

LASSWELL H.D., KAPLAN A., *Power and Society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1950;

LAVAGNA C., *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942;

LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985;

LAZZARO F.M., *Le regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, in *Ist. fed.*, 2008;

LEONARDI R., NANETTI R., *L'innovazione dei Qcs: il processo interattivo tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, in *Ist. fed.*, 2001;

LEVAGGI R., MANCINI C., *Il finanziamento del SSN: raccolta e allocazione delle risorse*, in AA.VV., *Rapporto sanità 2010*, Il Mulino, Bologna, 2010;

LIGUORI C., *I comitati interministeriali con funzioni d'indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, in *Rass. Parl.*, 1990;

LINDBLOM C.E., *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977, trad. it., *Politica e mercato*, Milano, Etas Libri, 1979;

LINDBLOM C.E., *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1990;

LONGO E., *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2009, consultabile su www.osservatoriosullefonti.it.

LONGO E., *La disciplina dell'organizzazione del Governo italiano nelle ultime tre legislature*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Il Governo forte*, Eum, Macerata, 2010;

LONGO E., *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali*, Cedam, Padova, 2012;

LOWI T.J., *The State in Politics: the Relation Between Policy and Administration*, in R.N. NOLL (ed.), *Regulatory Policy and Social Sciences*, Berkeley, 1985, trad. it. *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna, 1999;

LUCIANI M., *Salute, I) Diritto alla salute - Dir. cost.*, in *Enc. giur.*, XXVII, 1991;

LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996;

LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010;

LUPO N., *Costituzione e bilancio, L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007;

MACRÌ F., *Maritime cabotage services between liberalisation and member states' intervention*, in *Dir. comm. internaz.*, 2003;

MAGNATTI P., *Il quadro normativo e le procedure*, in AA.VV., *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005;

MAGRONE L., *Le poste*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, Milano, 2003;

MALINCONICO C., *Aiuti di Stato*, in M. P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, I, Giuffrè, Milano, 2007;

MANGIAMELI S., *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Ist. del fed.*, Quaderno 2, 2010;

MANNINO A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973;

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003;

MANZELLA G.P., *Sviluppo Italia: profili organizzativi e criteri di indirizzo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999;

MARCHETTA D., *L'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della Programmazione economica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1998;

MARCHETTI G., *Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed Enti locali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Giuffrè, 2011;

MARONGIU G., *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Cedam, Padova, 1988;

MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971;

MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005;

MARTINI C., *Il dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008;

MASTRONARDI F., VALERIANI G., *La politica di coesione nell'Europa a 27: le risorse comunitarie per il periodo 2007-2013*, Esselibri-Simone, Napoli, 2006;

MASUTTI A., *Sulla mancata istituzione di un'autorità di regolamentazione indipendente per il settore postale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2010;

MATTIONI A., *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur.*, VI, 1998;

MATTIONI A., *Salute e assistenza. Rapporti tra «livelli di governo» dopo la recente revisione costituzionale*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002;

MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956;

MERLINI S., *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, La nuova Italia, Firenze, 1979;

MERLINI S., *Il governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna, ed. 3 e 5, 1991, 1997;

MERLINI S., TARLI BARBIERI G., *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011;

MERUSI F., *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977;

MERUSI F., *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Giuffrè, Milano, 1977;

MODUGNO F., *Costituzione I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, X, 1988;

MONORCHIO A., QUIRINO N., *Economia della finanza pubblica*, Cacucci, Bari, 2005;

MORANA D., *La salute nella Costituzione italiana. Profili Sistematici*, Milano 2002;

MORRONE A., *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, 2003;

MORRONE A., *La nuova «Costituzione finanziaria». La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003;

MORRONE A., *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giuffrè, Milano, 2009;

MORTATI C., *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, ARE, Roma, 1931;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969;

MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973;

NAPOLI C., *Il "Fondo europeo per la pesca" (FEP) per il periodo 2007-2013: opportunità di sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nelle Regioni "Convergenza"*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2009;

NAPOLITANO G., *La regolazione dei servizi d'interesse economico generale. I modelli di regolazione dei servizi di pubblica utilità e il consorzio regolamentare europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010;

NEGRO G., *Art. 1. Commento alla legge n. 675 del 1977*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1978;

NIGRO M., *Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, ed. 1, 1984;

ONIDA V., *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004;

ORLANDI M., *La disciplina degli aiuti di Stato*, in A. TIZIANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, II, Giappichelli, Torino, 2006;

ORSONI G., *Programmazione dei lavori pubblici*, in A. CARULLO, A. CLARIZIA (a cura di), *La legge "quadro" in materia di lavori pubblici*, Cedam, Padova, 2004;

PAJNO A., *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000;

PALADIN L., *Programmazione economica statale e ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967;

PALADIN L., *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970;

PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004;

PALERMO F., *Stato, Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?*, in *Le Reg.*, 2008;

PAPARO T., *La progettazione delle infrastrutture strategiche (artt. 164-171)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010;

PERINI M., *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, Agg. XVI, 2007;

PICOZZA E., *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.), con particolare riferimento all'attività*, in *Giur. cost.*, I, 1976;

PICOZZA E., *Vicende e procedure della programmazione economica*, in F. GALLIGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977;

PICOZZA E., *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1988;

PINNA G., *La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario: una sintesi*, in S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1998;

PIRAS A., *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIII, 1964;

PITRUZZELLA G., *Art. 92-93*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, cit.;

PITRUZZELLA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986;

PITRUZZELLA G., *Il ministro in comitato interministeriale*, in G. D'AURIA, P. BELLUCCI (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1995;

PITRUZZELLA G., *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, 1997;

PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012;

PIZZETTI F., *Comitati interministeriali*, in *Novissimo Digesto italiano*, App., II, Utet, Torino, 1980;

PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Reg.*, 2001;

PONTI M., *Aeroporti e controllo del traffico aereo*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Economia pubblica*, 4, 2002;

PORRO G., *Regioni e Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2005, 638 ss.; M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M. P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007;

POTOTSCHNIG U., *Gli organi dell'amministrazione statale. Profili generali*, in *Archivio ISAP*, 1962, I;

Milano, 1967;

PREDIERI A., *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963;

PREDIERI A., *Europeità dei fondi strutturali compendio e metafora*, in ID. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996;

PREDIERI A., BARUCCI P., BARTOLI M., GIOLI G., *Il programma economico 1966-70*, Giuffrè, PROVENZANO G.L.C., *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2012;

PUCCIARELLI E., *L'evoluzione delle agevolazioni per investimenti nelle aree depresse nel mutato contesto istituzionale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2007;

PUCCINI G., *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1978;

PUCCINI G., *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura di Governo*, in S. MERLINI, *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011;

QUADRI G., *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, Giuffrè, Milano, 1970;

QUADRI G., *I Comitati di Ministri*, Giuffrè, Milano, 1997, rist. inalterata ed. 1965;

RAVALLI A., *I comitati interministeriali*, in P. JARICCI (a cura di), *Studi di diritto pubblico dell'economia*, Kappa, Roma, 2006;

REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001;

RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967;

RESCIGNO G.U., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988;

RESCIGNO G.U., *Forme di Stato e forme di governo*, I) Diritto costituzionale, in *Enc. giur.*, XIV, 1989;

RESCIGNO G.U., *Consiglio dei Gabinetti*, in *Enc. dir.*, Agg. II, 1998;

RIVOSECCHI G., *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. ***, 2006;

RIVOSECCHI G., *Patti territoriali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., II, 2005;

RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007;

RIVOSECCHI G., *Ritorno al diritto non scritto? A proposito di un contributo allo studio della consuetudine*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2007;

RIZZA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Jovene, Napoli, 1970;

ROMANELLI GRIMALDI C., *Ministro*, in *Enc. giur.*, XX, 1990;

ROMANI L., *Le funzioni del C.I.P.E in ordine all'Intervento straordinario nel Mezzogiorno ed alla contrattazione programmata introdotta dalla legge n. 64 del 1986*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1990;

ROMANI L., MURGIA M., *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2010, 1-2;

ROSELLI O., *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000;

ROVAGNATI A., *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2009;

ROVAGNATI A., *La pretesa di ricevere prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Esi, Napoli, 2013;

RUFFOLO G., *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Roma-Bari, 1973;

RUGGERI A., *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981;

RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006;

RUGGIU I., *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Reg.*, 2011;

SALERNO G., *La programmazione di bilancio in Italia. Origine ed analisi di una riforma*, Cedam, Padova, 1983;

SALERNO G.M., *Art. 16*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010;

SALERNO G.M., *Legge finanziaria*, in *Enc. giur.*, XVIII, 1998;

SALERNO G.M., *La nascita del Governo Renzi: molte novità. alcune conferme, qualche criticità*, in *Rivista AIC*, consultabile su www.rivistaaic.it, febbraio 2014;

SAN MAURO C., *L'organizzazione e l'attività amministrativa delle Regioni in tema di promozione e sostegno del commercio internazionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2008;

SANDULLI A.M., *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966;

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1984;

SANTA MARIA E., *La liberalizzazione dei servizi postali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2001;

SAPIENZA R., *Prime considerazioni sul «Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 (2000-2006)»*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2000;

SAPPINO C., *La soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed il passaggio delle competenze nel settore degli incentivi alle attività produttive*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1994;

SARTORE A. (a cura di), *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, Il Mulino, Bologna, 1999;

SBRESCIA V.M., *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2010;

SCHMITT C., *Le categorie del "politico"*. *Saggi di teoria politica a cura di G. Miglio e P. Schiera*, Il Mulino, Bologna, 1972;

SCHMITT C., *Verfassungslehre*, Munchen, 1929, trad. it. di A. Caracciolo, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984;

SCICOLONE D., *I trasporti ferroviari in Italia: tra stato e mercato (parte III)*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2005;

SELVAROLO S.G., *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Cacucci, Bari, 2003;

SENESE A., TORRONI A., *Gli snodi istituzionali: le competenze del CIPE e dei ministeri in materia di regolazione*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Economia pubblica*, 4, 2002;

SERRANI D., *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973;

SEVERI F.S., *Strutture amministrative per la programmazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967;

SEVERI F.S., *Ministro e Ministero*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994;

SEVERI F.S., *Sottosegretari di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, 1999;

SICA V., *Comitati governativi, gestioni autonome e personalità giuridica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1956;

SICA V., *Le associazioni nella costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1957;

SIMONATO A., *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it.*, 9, 2013, consultabile su www.federalismi.it;

SIMONCINI A., LONGO E., *Art. 32 Cost.*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.;

SIRIANNI G., *Gli aeroporti*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, Milano, 2003;

SORACE D., *Ipotesi sull'ordinamento dei ministeri*, in *Quad. cost.*, 1982;

SORACE D., *Introduzione*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, Il Mulino, Bologna, 1991;

SORACE D., *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, *L'azione dei pubblici poteri*, Il Mulino, Bologna, ed. 5, 1997;

SORACE D., *Servizi Pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999;

SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2012;

SPADONI B., *La regolazione per promuovere il mercato nel settore postale*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Economia pubblica*, 4, 2002;

SPAGNULO VIGORITA V., MARAMMA R., *Prezzi (Disciplina pubblica dei)*, in *Noviss. dig. it.*, V, 1968;

SPAGNUOLO F., *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. di dir. pubbl. com.*, 2010;

SPROVIERI F., *Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2003;

SPROVIERI F., *Il riparto dei Fondi per le aree sottoutilizzate: le deliberazioni CIPE n. 16 e n. 17 del 9 maggio 2003*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2003;

SPROVIERI F., *La riforma del Cipe, Comitato interministeriale per la programmazione economica. I decreti 21 giugno 2007 del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2007;

SPROVIERI F., *Le future politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Gli indirizzi, le risorse e gli strumenti*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2007;

SPROVIERI F., *Il quadro delle risorse e degli strumenti per le aree svantaggiate*, in *Iter legis*, n. 6-1/2008-2009;

SPROVIERI F., *Le risorse del QSN per lo sviluppo del Mezzogiorno: attuazione e ritardi*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2009;

STAIANO S., *L'accordo di programma nelle leggi 64/1986 e 142/1990*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1992;

STIPO M., *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. giur.*, XXIV, 1991;

STRAZZARI D., *Dalla Corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale*, in *Le Reg.*, 2008;

TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Giappichelli, Torino, 1996;

TARLI BARBIERI G., *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011;

TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2010;

TIRA E., *La formazione del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, consultabile su www.rivistaaic.it, febbraio 2012;

TIRABOSCHI M., *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002;

TONETTI A., *La riforma del sistema di internazionalizzazione delle imprese*, in *Le Reg.*, 2005;

TORRICELLI S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi "a rete"*, Giuffrè, Milano, 2007;

TOSI S., *La direttiva parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1969;

TREVES G., *I comitati interministeriali*, in AA.VV., *Studi in onore della CEDAM*, II, Cedam, Padova, 1953;

TREVES G., *Comitato interministeriale*, in *Noviss. dig. it.*, III, 1959;

TUBERTINI C., *Atti politici e di alta amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, cit.;

VEGAS G., *Il nuovo bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2010;

VENTURA L., *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988;

VENTURA L., FALZEA P. (a cura di), *Seminari sulla responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2013;

VENTURI A., *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *Le Reg.*, 2010;

VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2007;

VISCO COMANDINI V., MAZZARELLA F., *Regolazione e concorrenza nel mercato postale italiano*, in *Mercato concorrenza regole*, 3, 2010;

VOLPE G., *Il costituzionalismo del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2000;

VOLPI M., *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra poteri*, Giappichelli, Torino, 2005;

VOLPI M., *Forme di governo*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009;

VOLPI M., *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002;

VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2010;

ZITO A., *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche amministrazioni: problemi e prospettive*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, I, Cedam, Padova, 2007;

Ringraziamenti

Al termine del lavoro mi sia consentito rivolgere alcuni sentiti ringraziamenti: innanzitutto al Professor Paolo Caretti, per i preziosissimi suggerimenti che mi sono stati rivolti nel corso della stesura;

al Professor Giovanni Tarli Barbieri, per aver trovato il tempo di sostenermi sebbene oberato dagli impegni;

al Professor Andrea Cardone, per i suggerimenti che mi hanno indirizzato nel concepire la struttura e nel procedere con lo svolgimento del lavoro;

al Dottor Erik Longo, per la compagnia ed il costante confronto, senza il quale non avrei imparato molto.

Un ringraziamento speciale va anche ai funzionari del CIPE, i quali hanno offerto alla mia ricerca il conforto del punto di vista pratico ed operativo, indispensabile per poter studiare un organo costituzionale come il Governo; in particolare, mi rivolgo al Dottor Luca Soda ed al Dottor Piero Volpicelli.